Table sur les mécanismes de Kyoto

Rapport des options

Le 22 octobre 1999

PARTICIPANTS

Coprésidents

Yaprak Baltacioglu
Environnement Canada

Chris Peirce
AT&T

Membres

Jean-Luc Allard
SNC Lavalin

David Baird
Bronson Consulting Group

David Bazeley
Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

Warren Bell/ Shelley Murphy
Ministère de l'Environnement, des terres et des parcs de la C.-B.

Doug Bruchet
Canadian Energy Research Institute

Jean Cooper/ Paul Samson/ Eric Landry
Ressources naturelles Canada

Nancy Coulas/ Jason Myers
Alliance of Manufacturers & Exporters Canada

André Couture
Ministère de l'Environnement du Québec

John Dillon
Conseil canadien des chefs d'entreprise

Joseph Doucet
GREEN, Université Laval

John Drexhage
Environnement Canada

André Duchesne
Association des industries forestières du Québec

Membres (suite)

Christine Elwell
Sierra Club

Sheldon Fulton
AgraLinks Exchange

Daniel Gagnier/ Hugh Porteous/ Fraser Thomson
Alcan

Luc Gagnon / Jean-Étienne Klimpt/ Dominique Égré
Hydro-Québec

Donald Gilchrist
Université de la Saskatchewan

Jack Jenkins/ Al Glasgow/ Leah Lawrence
TransCanada Pipelines Ltd.

Thomas Gorman
Cameco

Bill Hamlin
Hydro-Manitoba

Doug Harper
Ministère de l'Environnement de l'Ontario

Robert Hornung
Pembina Institute for Appropriate Development

Rick Hyndman
Université de l'Alberta

Colin Isaacs
Contemporary Information Analysis Ltd

David Drake/ Sushma Gera/ Ted Ferguson/ Carolyne Luce/ Alain Richer/ Satender Singh
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Brian Jantzi/ Corinne Boone/ Anda Kalvins
Ontario Power Generation

Phil Jessup/ Gabriella Kalapos
Conseil international pour les initiatives écologiques communales

Membres (suite)

100-07287/

Gordon Lambert
Suncor Energy Inc.

Jean-François Lefebvre/ Marie-Christine Dubé
Groupe de recherche appliquée en macroécologie

Michel Lesueur
Ministères des Ressources naturelles, Québec

Don MacDonald/ Grant Hilsenteger
Ministère de l'Énergie de l'Alberta

Scott McDougall
Jacques Whitford

Kathleen McGrath
Ministère des Finances

Ron Nielsen
Pollution Probe/ Alcan

Joel Nodelman
Edmonton Power Corp. (EPCOR)

Jean-Pierre Pilon
Gaz Métropolitain

John Railton
Agra Earth Environmental

Lynne Ree
Association canadienne des producteurs d'acier

Don Reimer/ Randal Goodfellow
CanAlta Wind Energy Coalition

John Rich
Hydro-C.-B.

Ross Risvold
Ville de Hinton

Steve Rive
Bourse des contrats à terme de Toronto

Chris Rolfe
West Coast Environmental Law Research Foundation

David Runnalls/ Jim Leslie
Institut international du développement durable

Bill Singleton/ Gerry Collins
ACDI

Thomas Storring
Ministère des Finances de l'Ontario

Richard Williams
WestCoast Energy Inc.

Ross Young
Nova Scotia Power

Observateurs

Normand Tremblay/ Ellen Burack
Secrétariat sur les changements climatiques

Hélène Careau
Ministère de l'Industrie et du Commerce du Québec

Nada Vrany/ Meghan Sulatisky
Industrie Canada

Rédacteurs

Michael Walsh
Environmental Financial Products

Doug Russell
Global Change Strategies International

Secrétariat

Bruno Jacques
Environnement Canada

Dannielle Parent
Environnement Canada

Wayne Moore
Environnement Canada

Table des matières

RÉSUMÉ v

Vision de la Table de concertation concernant les mécanismes de Kyoto vi

Questions propres aux mécanismes vii
- Questions de portée générale vii
- Questions propres aux échanges de droits d'émission x
- Questions liées au MDP/AC xi
- Liens entre les politiques et la mise en œuvre xiii
- Analyses additionnelles xv

1. Introduction 1

1.1 Flexibilité - justification 2

1.2 Mécanique des marchés – liens avec la mise en œuvre nationale 3

2. Vision de la Table de concertation sur les mécanismes de Kyoto 6

2.1 Vision spécifique pour chaque mécanisme 6

3. Questions de portée générale 8

3.1 Le secteur privé 8

3.2 Fongibilité entre les trois mécanismes de Kyoto 8

3.3 Règles régissant la déclaration, la vérification, l'admissibilité aux échanges des Parties visées à l'annexe I, le régime d'assurance de la conformité et d'application de la réglementation et les règles relatives à la responsabilité 10
- a) Lignes directrices concernant la déclaration et vérification d'échanges de montants assignés entre les Parties 10
- b) Règles régissant l'admissibilité aux échanges pour les Parties visées à l'annexe I 10
- c) Régime d'assurance de la conformité et d'application de la réglementation 11
- d) La responsabilité suite aux ventes excessives 13

3.4 Supplémentarité 16

3.5 Puits de carbone 18

4. Autres questions identifiées par la Table de concertation 20

4.1 « Vent » 20

4.2 Accès concurrentiel aux mécanismes de Kyoto 21

4.3 Institutions 22

5. Questions concernant les mécanismes fondés sur des projets : MDP et AC 24

5.1 Processus d'échange 24

5.2 Approbation des projets et développement durable 27

5.3 Chiffrement des réductions d'émission : additionnalité et conditions de base 28
- a) Additionnalité 28

b) Niveaux de référence des émissions 30
5.4 Obligation de rendre compte des projets 32
5.5 Coûts de transaction et risques 33
5.6 Frais du MDP 33
6. Liens avec un processus national 36
6.1 Liens généraux 36
a) En préparation pour les mécanismes de Kyoto 36
b) Registres 37
c) Questions de commerce international ; traitement des multinationales 37
6.2 Répercussions sur la Stratégie de mise en oeuvre nationale 38
Appendice A : Pays visés à l'annexe B et leurs engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre en vertu du protocole de Kyoto 40
Appendice B: Arrière plan 41
Contexte international 41
Expérience relative aux échanges de droits d'émission 42
Mécanique relative à l'ENDE 43
Évaluation de la situation canadienne 44
Appendice C: Terminologie 49
Références 52

Liste des tableaux

Tableau 1 : Éléments des programmes efficaces de protection de l'environnement axés sur les marchés, Dispositions du Protocole de Kyoto et éléments des marchés 3
Tableau 2 : Scénario pour le total de cinq ans Valeur de l'échange international des émissions des gaz à effet de serre du Canada 46
Tableau 3: Résumé des déficits et des surplus projetés, calculés selon la différence entre les émissions projetées basées sur les rejets actuels et l'objectif de Kyoto 47

Liste des figures

Figure 1 : Structure globale assurée par les mécanismes de Kyoto – questions clés 5
Figure 2 : Éléments du processus de mise en oeuvre des projets inhérents à l'AC et au MDC 26

Rapport des options de la Table sur les mécanismes de Kyoto

RÉSUMÉ

Le mandat de la Table de concertation sur les mécanismes de Kyoto était de conseiller les ministres, les agents gouvernementaux et les intervenants intéressés quant aux intérêts stratégiques canadiens liés aux mécanismes de Kyoto[1] et en particulier, à la position que le Canada doit prendre dans le processus d'élaboration de mécanismes internationaux axés sur les marchés (ou mécanismes de Kyoto) que l'on trouve dans le Protocole de Kyoto - Application conjointe (AC) ; Mécanisme de développement propre (MDP) ; Échange de droits d'émission (EDE). On a également demandé à la Table de concertation d'étudier les liens nationaux et internationaux relatifs aux mécanismes, en évaluant les conséquences des décisions de portée internationale sur nos options intérieures ainsi que l'incidence des mesures prises au Canada sur la scène internationale. La Table de concertation s'est efforcée de relever les points où il y avait convergence des opinions mais, lorsque cela n'a pas été possible, l'ensemble des points de vue a été pris en considération.

La Table de concertation comprenait environ 45 membres représentant les gouvernements fédéral et provinciaux, l'industrie, le secteur des affaires et des groupes environnementaux, et comportait aussi des experts.

La Table de concertation sur les mécanismes de Kyoto a élaboré les principes suivants pour orienter ses travaux:

- ***Efficacité environnementale*** : Les mécanismes ne doivent pas compromettre l'objectif global de réduction des émissions nettes de 5,2 p. cent par rapport aux concentrations de 1990 pour les pays visés à l'annexe I.
- ***Efficacité économique*** : Les mécanismes doivent permettre d'atteindre les objectifs de réduction des émissions au coût le plus bas possible.
- ***Souplesse :*** Les mécanismes doivent permettre une certaine souplesse temporelle, géographique et sectorielle pour atteindre l'objectif de réduction des émissions nettes.
- ***Approche équilibrée*** : Les décisions prises à l'échelle internationale sur les mécanismes ne doivent pas compromettre la compétitivité du Canada à l'étranger, son équilibre commercial ni ses économies régionales.
- ***Engagement des pays en développement*** : Les mécanismes doivent être conçus pour favoriser l'engagement actif des pays en développement.
- ***Développement durable*** : Les mécanismes doivent contribuer à l'atteinte des objectifs de développement durable de toutes les Parties.
- ***Clarté et simplicité*** : Les mécanismes doivent être le plus simple possible et faciles à comprendre.

Il convient de se rappeler que les négociations internationales en sont à un stade dynamique. Les décisions concernant le cadre pour les mécanismes seront prises à la 6e Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui doit être tenue soit à l'automne 2000, soit au printemps 2001. En conséquence, les positions qui seront exposées dans ces conclusions doivent être considérées comme un « instantané » de notre point de vue sur les questions soulevées telles qu'elles se présentent actuellement. Nous assisterons sans aucun doute, d'ici la tenue de la 6e Conférence

[1] Des termes spécialisés sont défini à l'appendice C pour les lecteurs moins familiers avec le vocabulaire des mécanismes.

des Parties, à des changements des circonstances nationales et internationales, à l'égard desquels le Canada devra réagir de façon appropriée. Aussi, la Table de concertation recommande fortement que les consultations sur le statut des négociations internationales se poursuivent sur une base régulière avec les intervenants-clés et intéressés.

La première partie de ce rapport, qui se compose des sections 1 et 2, introduit le concept des mécanismes, revoit la raison d'être des mécanismes basés sur les marchés, et présente certaines expériences vécues avec les échanges d'émissions. La deuxième partie du rapport, qui se compose des sections 3, 4 et 5, traite de questions propres à certains mécanismes et couvre également des questions de portée générale, notamment : le rôle du secteur privé ; les lignes directrices en matière de déclaration et de vérification ; la fongibilité ; les règles régissant l'admissibilité aux processus d'échange de droits pour les Parties visées à l'annexe I; les régimes d'assurance de la conformité et d'application de la réglementation ; la supplémentarité ; et la responsabilité. Elle traite également de questions propres à l'échange de droits d'émission telles que le « vent » et l'accès concurrentiel aux mécanismes. La section 5 couvre les questions associées aux mécanismes basés sur des projets à savoir celles reliées au mécanisme de développement propre et l'application conjointe incluant les critères d'admissibilité ; l'additionnalité ; les niveaux de référence ; et les frais de transaction. La troisième partie du rapport, la section 6, traite des liens avec la politique intérieure et en particulier, du rôle que peuvent jouer les mécanismes de Kyoto dans la Stratégie de mise en œuvre nationale.

Vision de la Table de concertation concernant les mécanismes de Kyoto

Tous les membres de la Table de concertation conviennent que le cadre idéal pour les mécanismes doit être crédible sur le plan environnemental ; concurrentiel et efficace sur le plan économique, avec un marché transparent et prévisible impliquant un nombre important de participants ; et simple sur le plan administratif.

Les activités liées à des projets doivent à la fois promouvoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre et/ou l'amélioration du piégeage de carbone par les puits, et contribuer au développement durable dans les pays moins développés, y compris les pays dont l'économie est en transition. L'AC et le MDP doivent également assurer un accès à des unités de réduction des émissions à faible coût par l'entremise d'un processus affichant de faibles coûts administratifs et transactionnels qui soit aussi simple, uniforme et prévisible que possible. Le système doit permettre la réalisation du plus grand éventail possible de projets crédibles sur le plan environnemental, lesquels doivent contribuer à l'atteinte des objectifs du Protocole tout en permettant et en reconnaissant la participation de tous les pays à l'effort mondial consenti pour combattre les changements climatiques.

Dans l'ensemble, les membres de la Table de concertation désirent souligner le rôle critique que joueront les mécanismes en nous permettant de faire en sorte que :

- le Protocole sera un jour en vigueur à l'échelle internationale ;
- les Parties visées à l'annexe B atteindront les objectifs de réduction qu'elles se sont fixés à Kyoto ;
- le secteur privé aura accès à des solutions à faible coût ;
- le Canada aura l'occasion d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés à Kyoto d'une façon efficace par rapport aux coûts engagés et d'une manière qui contribue

également à la promotion du développement durable ; et
- le mécanisme de développement propre contribuera au développement durable des pays en développement.

Questions propres aux mécanismes

Questions de portée générale

Le secteur privé

- **Question :** Quel est le rôle du secteur privé à l'égard des mécanismes de Kyoto?
- **Considérations stratégiques :** Comme la vaste majorité des émissions du Canada proviennent des secteurs non gouvernementaux, il importe que le secteur privé participe à l'élaboration de politiques et de mesures visant à réduire les émissions du Canada, y compris les mécanismes de Kyoto.
- **Conclusions :** Les membres de la Table de concertation croient fermement que le secteur privé doit jouer un rôle significatif dans l'élaboration et la mise en œuvre des mécanismes. La participation engagée du secteur privé est essentielle pour que :
    - l'utilisation de solutions efficaces par rapport à leur coût est maximisée ;
    - les mécanismes de Kyoto fonctionnent dans un marché international qui permet un accès concurrentiel à des possibilités de réduction des émissions nettes ;
    - l'utilisation des mécanismes peut être intégrée de façon efficace au sein des opérations et des procédures des firmes canadiennes.

Il sera par conséquent essentiel de veiller à ce que les critères d'admissibilité élaborés pour les mécanismes permettent l'engagement le plus large possible des entités non gouvernementales dans la mise en œuvre conjointe, le mécanisme de développement propre et l'échange de droits d'émission. Pour ce faire, il faut mettre en place un système pratique et utilisable qui favorise la participation du secteur privé.

Les gouvernements peuvent contribuer à aider le secteur privé à s'engager à l'égard des mécanismes en déterminant et favorisant les occasions qui se présentent à l'étranger de même qu'en assurant un soutien aux entreprises canadiennes, notamment en facilitant leur participation dans les échanges de droits d'émission.

Fongibilité

- **Question :** La fongibilité est le degré par lequel les unités d'émission octroyées ou acquises en vertu de chaque mécanisme sont interchangeables.
- **Considérations stratégiques :** La présence d'un régime international entièrement fongible pour les mécanismes jouera un rôle critique au chapitre des efforts consentis pour accroître la viabilité commerciale globale des trois mécanismes du fait qu'il assurera une souplesse optimale, permettra l'accès à des possibilités de réduction des émissions à faible coût et réduira le coût des transactions. Selon leur modèle, les règles s'appliquant à la responsabilité, à la supplémentarité et aux crédits basés sur des projets, peuvent amoindrir la fongibilité. En démontrant que les intérêts économiques des pays en développement seraient mieux servis avec un régime qui permet une fongibilité non restreinte entre les trois mécanismes (en aidant à assurer la pleine valeur des Réductions des émissions certifiées (REC), encourageant ainsi les investissements dans des projets du MDP), on aiderait à bâtir un soutien dans ce groupe pour la prise de décisions

appropriées sur les échanges de droits d'émission et l'application conjointe.

- **Conclusions :** Les membres de la Table de concertation appuient le concept de la fongibilité, qui fait en sorte que les unités d'émission des mécanismes sont entièrement interchangeables, quels que soient le pays, l'entité ou le projet auxquels elles sont rattachées et l'identité de l'émetteur ou de l'acheteur engagé dans la transaction. On souligne également qu'un tel système ne peut être crédible que si la déclaration sur les émissions et le suivi des projets sous chaque mécanisme est cohérente, et si un régime en place assure une responsabilité effective et la conformité aux règles.

Lignes directrices en matière de déclaration et de vérification du transfert des quantités attribuées aux Parties

- **Question :** Comme le prévoit le Protocole de Kyoto, les gouvernements doivent déclarer tout changement apporté à leur quantité attribuée à la suite de transactions effectuées dans le cadre des mécanismes. Toutes les déclarations de ce genre doivent également faire l'objet d'une vérification, aux termes de l'article 8 du Protocole de Kyoto.
- **Considérations stratégiques :** Les lignes directrices en matière de déclaration, de surveillance et de vérification constituent une composante essentielle des négociations sur les mécanismes, puisqu'elles sont nécessaires pour démontrer l'intégrité environnementale du système d'échange de droits. Les membres de la Table de concertation ont souligné qu'il s'agit d'un important secteur de convergence entre l'UE, les membres du « Groupe Parapluie » et le G-77/Chine.
- **Conclusions :** Les membres de la Table de concertation reconnaissent qu'il faut élaborer, pour les mécanismes, des lignes directrices en matière de déclaration, de surveillance et de vérification qui soient exhaustives, crédibles et transparentes. La présence de telles lignes directrices, mises en œuvre de façon équitable pour toutes les Parties et leurs entités, est essentielle si l'on veut démontrer la crédibilité environnementale et la rigueur concurrentielle des mécanismes.

Règles concernant l'admissibilité au processus d'échange de droits des Parties visées à l'annexe I

- **Question :** Existe-t-il un ensemble de règles et de lignes directrices que les Parties doivent respecter avant de pouvoir prendre part aux mécanismes et si oui, quelles sont-elles?
- **Considérations stratégiques :** Même si un ensemble de critères de participation établis à l'échelle internationale est nécessaire pour assurer la crédibilité globale du régime, un système trop restrictif augmentera le coût des transactions et nuira aux investissements relatifs aux mécanismes.
- **Conclusions :** La Table de concertation reconnaît que, pour participer au processus d'échange de droits d'émission, les Parties doivent à tout le moins satisfaire aux exigences des Articles 5 et 7 et avoir instauré un registre national. Pour ce qui est du dernier point, la Table de concertation convient qu'un registre international n'est pas la solution idéale, mais soutient qu'il faudrait élaborer un ensemble de lignes directrices pour les registres nationaux accepté à l'échelle internationale afin de permettre la comptabilisation précise des transferts internationaux. La Table a convenu que des lignes directrices nationales pour les registres et pour les déclarations des entités sur leurs activités de réduction des émissions nettes à l'étranger doivent être

élaborées dans un délai assez bref. Enfin, les implications des règles d'éligibilité des entités légales sont une question importante qui devra être évaluée davantage.

Régime d'assurance de la conformité et d'application des règles

- **Question :** Quel sera le lien entre l'éventuel régime d'assurance de la conformité instauré en vertu du Protocole de Kyoto avec les mécanismes de Kyoto. Des décisions sur les mécanismes et le régime d'assurance de la conformité régie par le Protocole de Kyoto doivent être prises à la 6e Conférence des Parties.
- **Considérations stratégiques** : Même si les discussions approfondies ne font que débuter, l'assurance de la conformité constituera une part importante des négociations. Pour que le Canada puisse consentir des efforts optimaux en vue de respecter les engagements pris à Kyoto, il est essentiel que ses principaux partenaires commerciaux, particulièrement les États-Unis, consentent également des efforts concomitants.
- **Conclusions** : La Table de concertation reconnaît qu'il s'agit d'une question critique et presse fortement les négociateurs de garder à l'esprit tous les liens potentiels au fil de l'évolution des négociations sur les mécanismes et l'assurance de la conformité. Les membres de la Table de concertation conviennent également qu'un régime solide, transparent et équitable d'assurance de la conformité répondra à la préoccupation que des bénéfices économiques inéquitables puisse découler du non respect de la conformité d'une part et que d'autre part il contribuera à ce que l'intégrité environnementale du Protocole soit respectée. La Table de concertation a aussi conclu qu'il est critique d'établir un système qui soit pratique et réalisable et qui n'atteint pas le secteur privé de façon inéquitable.

Règles en matière de responsabilité

- **Question** : Quelle Partie est responsable lorsque des ventes d'unités d'émission ne sont pas accompagnées par de réductions des émissions suffisantes dans le pays vendeur?
- **Considérations stratégiques** : Comme le Canada sera vraisemblablement un acheteur net de droits d'émission, il sera important que l'on ait la ferme assurance que les crédits ou les unités achetés peuvent être utilisés, à leur pleine valeur, pour que le Canada puisse atteindre les objectifs auxquels il s'est engagé à Kyoto.
- **Conclusions** : La Table de concertation exprime une préférence pour le système conférant au vendeur la responsabilité, à condition que le régime d'assurance de la conformité traite efficacement les cas de ventes excessives. La Table de concertation reconnaît que le fait d'imputer la responsabilité au vendeur offre une plus grande souplesse de marché et réduit au minimum le coût des transactions. Si le régime d'assurance de la conformité n'est pas suffisamment puissant, on pourrait avoir besoin d'un quelconque système hybride de responsabilité, tel celui des "feux de circulation" (signalant tantôt de procéder, tantôt de faire preuve de prudence ou sous contrainte ou encore de cesser de transiger), pour maintenir l'ordre des choses.

Supplémentarité

- **Question** : Doit-il exister une limite quantitative obligatoire sur le plan légal quant à la mesure dans laquelle les Parties visées à l'annexe I peuvent utiliser les mécanismes de Kyoto pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés?

- **Considérations stratégiques** : La question revêt une importance stratégique du fait que toute action visant à appliquer des restrictions sur les échanges atténue la capacité du Canada d'avoir accès à un marché d'échanges de droits d'émission. En outre, si l'on rend la supplémentarité opérationnelle par le truchement de limites quantifiées à l'utilisation des mécanismes de Kyoto, le principe fondamental voulant que le Canada soit libre de déterminer son plan d'action optimal pour respecter ses engagements pourrait être compromis. Même si l'intention du Canada est de chercher à atteindre la majorité de ses objectifs de réduction des émissions à l'intérieur de ses frontières, un plafond imposé à l'échelle internationale pourrait accroître le coût total de se conformer, créerait des différences entre le prix des émissions des marchés intérieur et international et pourrait aussi limiter les investissements, par le biais du MDP, dans les pays en voie de développement.
- **Conclusions** : La Table de concertation n'a pu atteindre de consensus sur cette question. La plupart des membres de la Table de concertation sont d'avis qu'un plafond accroîtrait les coûts totaux de se conformer. En même temps, nombre de groupes environnementaux sont en faveur d'un plafond international aux échanges, estimant qu'un tel plafond réglerait la question de l'intégrité environnementale des mécanismes et amènerait également des avantages économiques et environnementaux complémentaires au Canada. Les autres ont le sentiment qu'un plafond sur l'utilisation des mécanismes n'est pas la meilleure approche pour réaliser ces bénéfices complémentaires. Plusieurs membres de la Table de concertation ont soutenu que les gouvernements devraient être libre d'établir une stratégie de mise en œuvre nationale qui n'imposerait pas de contrainte indue au développement d'un marché efficace. Tous les membres de la Table de concertation conviennent que la proposition de l'UE n'est pas acceptable sous sa forme actuelle, car elle ne limite pas dans les faits l'utilisation des mécanismes de Kyoto par la plupart des Parties de l'UE.

<u>Questions propres aux échanges de droits d'émission</u>

« Vent »

- **Question** : Des mesures doivent-elles être prises pour limiter la capacité des pays à vendre sur le marché des droits d'émissions des surplus qui ne découleraient en fait que d'objectifs moins serrés.
- **Considérations stratégiques** : Les membres de la communauté environnementale sont de plus en plus préoccupés par le fait que l'on puisse atteindre les objectifs de Kyoto, par exemple, en achetant des « crédits sur papier » de pays tels que la Russie et l'Ukraine, ce qui, en retour, permettrait des réductions moindres des émissions par d'autres Parties visées à l'annexe B. Cette question est de plus en plus préoccupante au fur et à mesure que les économies de l'ex-Union Soviétique continuent à se contracter et que d'autres émissions visées à l'annexe B continuent à augmenter. On s'inquiète également du fait que les pays en développement prendront ainsi l'habitude d'adopter des objectifs moins serrés, ce qui leur permettra de tirer profit des échanges de droits d'émission (« vent tropical »). Or, la seule solution significative à cette question est de renégocier les objectifs fixés à Kyoto, une route sur laquelle personne ne veut s'engager de nouveau. En outre, on ne sait pas exactement pourquoi les réductions russes

représenteraient du « vent », alors que les réductions réalisées pour des raisons similaires en Allemagne, et qui profitent aux autres pays membres de l'UE, sont considérées autrement.

- **Conclusions** : Les représentants environnementaux estiment que la question doit être résolue si l'on veut que le Protocole soit crédible. Les représentants de l'industrie et d'autres intervenants signalent que la plupart des solutions proposées (imposition de plafonds aux échanges pour des Parties en particulier, etc.) ne serviront qu'à distraire l'attention qui devrait porter sur la solidité des mécanismes. On convient qu'il faut étudier davantage les propositions récentes faites par plusieurs pays à l'effet que les fonds obtenus de la vente d'unités d'émission en surplus en provenance du « vent » soient investis dans des activités associées aux changements climatiques. On recommande également que des analyses plus poussées soient menées sur des moyens de s'assurer que les engagements futurs des pays en développement sont assez serrés ; p. ex., est-ce qu'un ensemble crédible de critères internationaux pour établir un engagement initial peut être élaboré et si c'est le cas, quelle pourrait en être la substance?

Accès concurrentiel aux mécanismes de Kyoto

- **Question :** Comment peut-on faire en sorte que tous les participants aux mécanismes de Kyoto jouissent d'un accès équitable et libre aux marchés créés par les mécanismes?
- **Considérations stratégiques :** On craint que des transactions bilatérales entre Parties puissent limiter la capacité des acteurs de moindre envergure de profiter des mécanismes. Actuellement, seule l'UE a présenté une proposition sur cette question – instaurer un processus de notification préalable à toute transaction concernant les droits d'émission.
- **Conclusions :** Même si l'on s'entend sur les risques que cette question peut susciter, on n'en connaît pas encore l'ampleur, et l'on ne sait pas s'il est plus approprié de les traiter par l'entremise du Protocole de Kyoto ou d'autres tribunes, comme l'OMC. On note également que la question plus vaste de la compétitivité doit être examinée, mais qu'elle n'est manifestement pas du ressort de la Table de concertation : Quelles conséquences en matière de concurrence et d'échange les mesures prises par les Parties visées à l'annexe B peuvent-elles avoir sur le respect des engagements pris à Kyoto?

Questions liées au MDP/AC

Processus d'échanges

- **Question :** Quel est le processus qui sera utilisé pour mettre en œuvre les activités basées sur des projets aux termes du Protocole de Kyoto?
- **Considérations stratégiques :** La façon dont le processus d'approbation fonctionnera, y compris l'acceptation des institutions responsables de l'enregistrement et l'identification des projets, aura une incidence majeure sur l'attrait des mécanismes basés sur des projets. Ces décisions influeront directement sur le coût de transaction total des mécanismes et influenceront aussi l'intégrité environnementale des mécanismes basés sur des projets. Il convient également de noter que le coût des transactions peut différer entre l'AC et le MDP, et ce pour au moins deux raisons : premièrement, l'article 12 prévoit la constitution d'un conseil exécutif et d'entités opérationnelles, ce qui pourrait faire monter le coût de transaction total du MDP. Deuxièmement, certaines Parties

estiment que les lignes directrices établissant l'additionnalité peuvent être moins onéreuses pour l'AC que pour le MDP, puisque la quantité totale d'émissions visées à l'annexe I n'est pas touchée par les échanges réalisés dans le cadre de l'AC. Si tel était le cas, le coût de transaction total serait alors vraisemblablement plus élevé pour le MDP.

- **Conclusion :** Même si la Table de concertation ne convient pas d'une suggestion spécifique, elle estime que l'on doit trouver des solutions créatrices qui feront en sorte que le processus d'approbation ne soit pas trop complexe ni trop bureaucratique. Les membres conviennent que le processus doit entraîner des coûts de transaction peu élevés. Ils conviennent aussi qu'il est particulièrement important de s'assurer que les lignes directrices établies pour la mise en œuvre du MDP soient maintenues à un minimum crédible afin que le coût de transaction ne puisse se comparer trop défavorablement à ceux de l'application conjointe. Les membres soulignent également l'importance d'une représentation canadienne au sein des organismes chargés de surveiller les activités liées aux projets. La majorité des membres de la Table de concertation estiment également que c'est le pays hôte qui doit déterminer si une proposition de projet respecte ses critères de développement durable et qu'une liste préapprouvée de types de projets, bien qu'elle soit intéressante sur le plan de la prévisibilité du processus, peut aussi limiter les possibilités pour le Canada, notamment au chapitre des investissements relatifs aux puits.

Additionnalité

- **Question :** Comme le stipulent les Articles 6 et 12 du Protocole, il peut être nécessaire d'établir un processus afin de démontrer qu'un projet particulier est additionnel à ce qui se serait produit autrement.
- **Considérations stratégiques :** Même si la préoccupation-clé est d'assurer le maintien de l'intégrité environnementale des investissements, on s'entend sur le fait qu'une formulation précise de la démonstration de l'additionnalité est difficile à établir ou peut se révéler tellement limitative qu'elle pourrait compromettre l'attrait global des activités liées à des projets auprès d'investisseurs potentiels.
- **Conclusions :** La Table de concertation souligne qu'il s'agit là d'une question critique sur laquelle le Canada devrait prendre les devants afin de définir ce qu'est l'additionnalité en termes concrets. Des groupes environnementaux indiquent que l'additionnalité financière (Aide aux pays en développement et d'autres volets financiers) et l'additionnalité technologique doivent aussi être examinées, alors que des membres de l'industrie et d'autres intervenants estiment que seule l'additionnalité environnementale doit l'être.

Niveaux de référence des émissions

- **Question :** Quelle est l'option permettant d'établir de façon optimale les niveaux de référence des émissions?
- **Considérations stratégiques :** Il s'agit d'une question critique du fait que des niveaux de référence crédibles contribueront à assurer l'intégrité environnementale des projets tout en maintenant l'intégrité de l'ensemble du système. Il existe un bon nombre d'options qui permettent de définir les niveaux de référence, dont l'établissement de niveaux pour projet par projet l'établissement de niveaux sectoriels, l'établissement de niveaux fondés sur des

matrices qui résument les "technologies disponibles" par secteur selon les pays et l'établissement de points de repère.

- **Conclusions :** La Table de concertation est en faveur d'une approche souple selon laquelle l'investisseur et les pays hôtes peuvent choisir le mode d'établissement des niveaux de référence qui convient le mieux, selon le contexte du projet. En choisissant une méthode plutôt qu'une autre, il faut tenir compte du degré d'atteinte des objectifs environnementaux ; de la réduction des coûts ; de la disponibilité d'information et de données appropriées ; du caractère pratique et crédible de la méthode choisie ; et de la technologie disponible pour mesurer les niveaux de référence.

Frais du MDP

- **Question :** L'article 12.8 stipule qu'une part des fonds tirés des projets associés au MDP doit être utilisée pour couvrir les dépenses administratives et pour aider les pays en développement Parties qui sont particulièrement vulnérables. Le barème de tarification et le mode de collection de ces fonds aura une incidence sur le degré d'utilisation du MDP.
- **Considérations stratégiques :** La nature et le niveau des paiements peuvent avoir un impact considérable sur l'attrait du CDM auprès d'investisseurs potentiels. La Table de concertation a considéré quatre formes de levée de fonds: pourcentage des gains associés aux échanges ; pourcentage du prix de vente des REC ; tarif fixe à la tonne prélevé au moment de la délivrance ou du premier transfert des REC ; portion des REC créés par un projet. Le G-77 et la Chine supporte fortement l'idée que la collecte de frais pour le fonds d'adaptation s'applique aux trois mécanismes de Kyoto.
- **Conclusions** : La Table de concertation reconnaît que le but global est de favoriser la réalisation d'un plus grand nombre d'activités de projet pour améliorer l'environnement, contribuer au développement durable et transférer davantage de technologies. Il est donc important de veiller à ce que les frais d'adaptation ne soient pas fixés à un niveau tel que cela entraînerait une baisse significative des investissements dans le MDP au sein des pays en développement. Des quatre modèles de collecte présentés, la Table de concertation a préféré celle de payer des frais en fonction d'une portion des REC créés, mais estime qu'une solution plus créative mérite d'être discutée. Certains groupes environnementaux ont signalé aussi qu'ils préfèrent que les frais d'adaptation soient collectés pour les trois mécanismes, et non uniquement pour le MDP. L'on s'entend en général sur le fait que le fonds d'adaptation aura besoin de ressources financières qui iront au-delà des fonds recueillis par l'entremise des frais imposés au MDP.

<u>Liens entre les politiques et la mise en œuvre</u>

Les négociations internationales sur les mécanismes de Kyoto sont intimement liées aux négociations sur d'autres questions, dont la déclaration, la conformité, les sanctions en cas de non-conformité et les puits de carbone. Les règles relatives à ces autres volets du Protocole auront une incidence sur la façon dont les mécanismes seront utilisés. En conséquence, il est primordial que ces composantes fassent l'objet d'une approche exhaustive.

Ces négociations internationales peuvent aussi avoir des implications importantes sur la stratégie nationale de mise en oeuvre.

Implications en politique intérieure :

- **Question :** Comment les négociations internationales forgeront la politique intérieure?
- **Considérations stratégiques :** La stratégie intérieure de mise en oeuvre et, éventuellement, la décision de ratifier le Protocole sera dans une certaine mesure tributaire des résultats des négociations. Une rétroaction continue aidera les Ministres et les fonctionnaires à renforcer et à rendre plus spécifique la stratégie nationale de mise en oeuvre.
  Conclusions : La nature des règles internationales entourant les mécanismes aura une incidence sur les choix en matière de politiques intérieures. L'une des considérations clés est que l'évolution des politiques intérieures devra se faire en fonction de lignes directrices internationales définissant les paramètres et rôles inhérents aux activités intérieures, couvrant, par exemple, la portée des activités liées aux puits que l'on peut mettre en œuvre pour respecter les engagements pris à Kyoto. En ce qui touche les mécanismes, des points particuliers auront des conséquences significatives sur la stratégie nationale de mise en œuvre, notamment les décisions internationales qui seront prises sur la supplémentarité, le « vent », le coût des transactions, les dispositions relatives à la conformité et le rôle des puits de carbone dans le MDP.

En préparation pour les mécanismes de Kyoto

- **Question :** Quelles actions spécifiques doit-on entreprendre afin de préparer les Canadiens et l'industrie canadienne à un monde avec des « mécanismes de Kyoto »?
- **Considérations stratégiques :** Il importe de reconnaître que des signaux précoces et des mesures intérieures aideront le Canada à se positionner pour un monde où les mécanismes de Kyoto joueront un rôle actif dans la gestion des émissions de gaz à effet de serre.
- **Conclusions :** La Table de concertation reconnaît qu'un programme canadien donnant des crédits pour des mesures hâtives et crédibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre ou de piégeage de carbone pourrait stimuler les échanges intérieurs et pourrait se révéler fort utiles pour acquérir l'expérience nécessaire à une utilisation efficace des mécanismes internationaux. Les membres de la Table de concertation recommandent le maintien d'un lien explicite avec les travaux réalisés par la Table de concertation sur les crédits pour les mesures hâtives et par le Groupe de travail sur les permis échangeables afin que les mécanismes fondés sur les marchés intérieurs et internationaux soient compatibles.

En outre, il faut réaliser d'autres consultations entre les gouvernements, l'industrie et les ONG environnementales afin de clarifier la nature des supports et de la collaboration dont on aura besoin pour que le secteur privé s'engage davantage dans les options offertes par les mécanismes de Kyoto. Les préparatifs pour un monde de «mécanismes de Kyoto» nécessitent aussi la prise de mesures spécifiques dans les domaines suivants :

- Pays ciblés pour des projets MDP et AC
- Bâtir des capacités dans le secteur privé afin de partager des idées et l'expérience acquise avec les mécanismes et de démontrer du leadership
- Conception et exploitation d'un registre
- Activités d'élaboration de politiques et systèmes d'administration au sein des paliers de gouvernements fédéral et provinciaux

- Compréhension des niveaux de référence et de l'additionnalité par l'entremise d'ateliers, d'exemples pratiques et de recherche
- Développer des définitions, des méthodes de mesure et de surveillance pour les puits de carbone

Analyses additionnelles

Tout au long des travaux de la Table de concertation, il s'est avéré de plus en plus évident que les rôles et responsabilités des entités du secteur privé nécessitaient beaucoup plus d'attention. Même si la Table de concertation reconnaît que la majeure partie de ce travail n'est pas directement pertinente sur le plan des négociations internationales, il est clair aussi qu'un certain nombre des questions concernant la participation des entités doivent être examinées si l'on veut que les mécanismes deviennent partie intégrante de la Stratégie de mise en œuvre nationale. Parmi les questions soulevées figurent la responsabilité des entités, le lien entre la participation des entités aux mécanismes et les dispositions internationales visant la conformité que doivent respecter les gouvernements et enfin, les exigences en matière de déclaration par le truchement de registres nationaux.

Les autres domaines méritant une analyse plus poussée sont, entre autres, la définition, en termes concrets, des dispositions concernant l'additionnalité, l'examen des préoccupations relatives à l'accès équitable aux mécanismes d'échange des droits d'émission et la définition d'un régime d'assurance de la conformité acceptable pour le Canada. Les questions liées aux pays en développement qui méritent une analyse plus poussée comprennent les conséquences de l'équité régionale et planétaire, le rôle des mécanismes de dotation en ressources et d'aide étrangère, dont les rôles de l'APD et du Fonds pour l'environnement mondial, le rôle de l'ACDI et du MAECI quant à bâtir des capacités et les questions concernant les transactions Sud-Sud réalisées dans le cadre du MDP.

En outre, comme les échanges internationaux sont une préoccupation majeure pour le Canada, la Table de concertation a déterminé que ce domaine devait de toute urgence être analysé davantage. Il a été recommandé qu'un programme spécifique d'analyses sur ces questions soit entrepris.

Les principaux secteurs préoccupants comprennent :

- le lien entre l'utilisation des mécanismes de Kyoto et le système plus étendu de règles régissant les échanges internationaux, en particulier l'OMC ; et,
- la compétitivité de l'industrie canadienne et des politiques canadiennes sur les échanges de droits d'émission (sur les scènes intérieure et internationale) à la lumière des mesures prises par les États-Unis.

Le développement des mécanismes de Kyoto, incluant leurs liens avec le processus intérieur, soulève un intérêt significatif dans le public et des questions dans le secteur privé. Afin de continuer à suivre les principaux principes adaptés jusqu'à présent au cours des discussions sur ces questions, incluant l'efficacité économique, l'intégrité et la crédibilité environnementale et la transparence, il appert nécessaire de s'assurer que les intérêts variés puissent avoir l'occasion de commenter et de participer au développement de ces mécanismes dans le contexte canadien. Aussi, auprès des gouvernements, les autres personnes intéressées dont des représentants du secteur privé et des organisations d'intérêt public devraient avoir l'occasion de débattre des politiques et des options de développement de façon appropriée.

Rapport des options de la Table sur les mécanismes de Kyoto

1. Introduction

L'annexe B du Protocole de Kyoto contient les objectifs en matière d'émissions négociés par les trente-huit pays visés à l'annexe I de la Convention-cadre sur les changements climatiques.[2] Si le Protocole est ratifié par 55 p. cent des Parties à la Convention, incluant un ensemble responsable d'au moins 55 p. cent des émissions totales visées à l'annexe B, ces pays industrialisés s'engageront à réduire leurs émissions totales de gaz à effet de serre, entre 2008 et 2012, à un niveau inférieur de 5,2 p. cent au niveau de 1990. Le Canada a accepté de réduire ses émissions nettes de 6 p. cent par rapport à ses émissions de 1990. Les États-Unis ont convenu, pour leur part, de les réduire de 7 p. cent, l'UE de 8 p. cent et le Japon de 6 p. cent ; la Russie a, quant à elle, convenu de les stabiliser aux niveaux de 1990. À l'heure actuelle, les pays en développement n'ont pris aucun engagement spécifique pour la réduction de leurs émissions. Le Canada a annoncé qu'il comptait chercher à réaliser la majorité de ses réductions nette d'émissions à l'intérieur de ses frontières. Il faut néanmoins que les mécanismes de Kyoto remplissent leur rôle en faisant en sorte que les ressources consacrées à l'atténuation des changements climatiques soient utilisées de façon maximale.

Les trois mécanismes de Kyoto sont les suivants :

- **L'échange de droits d'émission** (EDE) [Article 17], qui permet aux pays industrialisés (pays visés à l'annexe B) de transférer entre eux des portions de leurs budgets nationaux sur les émissions (parties des quantités attribuées - PQA) afin de respecter leurs obligations pour la période d'engagement 2008-2012. Certains parlent de l'EDE comme d'un échange de « droits d'émission » ou de portions des « budgets » nationaux sur les émissions.

- **L'application conjointe** (AC) [Article 6], qui permet la réalisation de projets de réduction des émissions ou d'amélioration des puits dans les pays industrialisés (visés à l'annexe I) et le transfert subséquent d'« unités de réduction des émissions » (URE) ;

- Le **mécanisme de développement propre** (MDP) [Article 12], qui permet la création de crédits pour les « réductions des émissions certifiées » (REC) pour les baisses des émissions (et potentiellement pour les améliorations des puits de carbone) découlant de projets mis en œuvre dans les pays en développement (ceux non visés à l'annexe I).[3]

Les mécanismes de Kyoto permettent la prise de mesures pour atténuer de façon économique les émissions de gaz à effet de serre en offrant une certaine souplesse quant au moment, à l'endroit où la

---

[2] Le Protocole de Kyoto fait maintes fois référence aux pays visés à l'annexe I et à l'annexe B. Le présent rapport tente de mentionner avec précision le groupe de pays visés par chacune des dispositions du Protocole. Cependant, comme ces deux groupes de pays sont presque identiques, le lecteur ne commet pas une erreur significative en considérant les deux expressions comme identiques. L'appendice A liste les pays visés à l'annexe B du Protocole de Kyoto ainsi que leurs objectifs.

[3] Pour les besoins de la cause, le générique « unités d'émission » est souvent utilisé dans le présent document pour désigner des unités échangées dans le cadre des trois mécanismes de Kyoto -- PQA, URE ou REC.

réduction se produit et aux méthodes utilisées. Qui plus est, les deux mécanismes fondés sur des projets (application conjointe et mécanisme de développement propre) créent des occasions de réduction des émissions tout en contribuant au développement durable d'autres pays. Les mécanismes d'AC et du MDP sont des exemples d'une approche dite parfois de "marché ouvert". Cette approche permet aux participants d'obtenir des crédits pour des réductions d'émissions faites à l'aide de projets spécifiques. En ouvrant davantage les étendues géographique et méthodologique permises pour l'obtention de crédits, ces mécanismes fournissent un complément important à l'approche dite "plafond et échanges" du système de marché des allocations établi par les échanges de droits d'émissions sous l'Article 17.

Les mécanismes constituent également un outil potentiellement puissant pour stimuler la création de nouvelles technologies plus propres et pour assurer que les utilisateurs potentiels dans les pays en développement puisse y avoir accès. Cependant, la conception et la mise en œuvre des mécanismes doivent être efficaces si l'on veut que le Protocole donne les résultats escomptés sur les plans économique et environnemental.

On a demandé à la Table de concertation sur les mécanismes de Kyoto de se pencher sur « les mécanismes internationaux d'échange de droits d'émission internationaux et sur les mécanismes connexes de flexibilité comme le mécanisme de développement propre, l'application conjointe et les questions connexes d'échanges sur le territoire national ». Il convient de mentionner que l'évaluation de la Table de concertation reflète les préoccupations actuelles relatives aux progrès nationaux et internationaux accomplis. Aussi, nombre des questions traitées dans le présent rapport devront être revues lorsque le contexte évoluera.[4]

1.1 Flexibilité - justification

Comme les efforts consentis pour lutter contre les changements climatiques progressent lorsque les émissions de gaz à effet de serre diminuent ou sont piégées dans des puits de carbone répartis sur la planète, le Protocole prévoit une certaine *souplesse quant à l'endroit* où se produit la réduction des émissions.

Les caractéristiques des programmes de protection de l'environnement rigoureux – réductions obligatoires des émissions totales, règles claires, surveillance assidue, mise en application des règles efficace et information accessible au public – sont précisément celles requises pour que l'échange des droits d'émission atteigne les deux buts pour lesquels il a été instauré, c'est-à-dire la réalisation de réductions crédibles des émissions et l'atteinte des objectifs de Kyoto à moindre coût. Le Protocole de Kyoto donne des limites claires quant aux émissions totales permises et prescrit des processus de surveillance et de déclaration transparents. Cependant, les mécanismes d'application des règles restent à être définis en détail.

Le tableau 1 présente les éléments de base d'une réglementation environnementale efficace axée sur les marchés et indique les composants du Protocole de Kyoto où ces éléments sont mis en application. Les éléments inhérents aux systèmes d'échange de droits d'émission sont également présentés.

[4] L'appendice B de ce rapport élabore davantage sur le contexte tant international qu'intérieur.

Tableau 1 :
Éléments des programmes efficaces de protection de l'environnement axés sur les marchés, Dispositions du Protocole de Kyoto et éléments des marchés

	Éléments des systèmes d'échange de droits d'émission et de protection de l'environnement	Dispositions du Protocole de Kyoto, Éléments des marchés
Éléments nécessaires à une protection environnementale efficaces et à la préservation de l'intégrité du marché des émissions	Objectif global de réduction des émissions	Trente-huit pays industrialisés conviennent de réduire leurs émissions de 5.2 p. cent sous les niveaux de 1990 entre 2008 et 2012 .
	Objectifs d'émissions établis pour chaque participant	Objectifs établis pour chaque pays. Objectif du Canada : 6 p. cent de moins que les niveaux de 1990. Objectif des É.-U. : 7 p. cent de moins que les niveaux de 1990. Objectif de l'UE : 8 p. cent de moins que les niveaux de 1990.
	Systèmes de surveillance des émissions et de suivi des échanges	Inventaires des émissions déposés chaque année ; registres des échanges accessibles au public.
	Dates de respect des engagements fixées régulièrement	Les pays doivent démontrer qu'ils respectent leurs engagements à la fin des périodes de cinq ans.
	Pouvoirs juridiques clairement définis pour une mise en œuvre efficace du système d'assurance de la conformité et d'application de la réglementation	Méthodes de détection des cas de non-conformité et d'intervention en cours d'élaboration.
Éléments des composantes du marché pour les systèmes d'échanges d'émissions	Définition des unités mesurées et échangeables	Une tonne de CO_2 ; émissions de cinq autres gaz (méthane, oxyde nitreux, hexafluorure de soufre, hydrocarbures perfluorés, hydrofluorcarbones) converties en équivalent CO_2
	Différences dans les coûts de lutte contre la pollution d'une source d'émission à l'autre permettant de réaliser des gains avec l'échange de droits d'émission	Les émissions peuvent être réduites ou piégées dans les divers secteurs de nombreux pays, dont les pays en développement.
	Marché concurrentiel des échanges	Un nombre très important de pays et d'entités peuvent participer aux échanges.
	Échange de droits efficace et transparent	De nombreux marchés organisés et autres institutions financières prévoient offrir des systèmes d'échange publics.

1.2 Mécanique des marchés – liens avec la mise en œuvre nationale

L'échange intérieur de droits d'émission (ENDE) peut être utilisé pour permettre à des entités légales d'échanger des droits d'émission dans le cadre de leurs efforts en vue d'atteindre leur part de l'objectif national. Cependant, en vertu du droit international, les Parties (les gouvernements nationaux) devront en bout de ligne respecter leurs obligations internationales, que l'ENDE soit utilisé ou non dans le cadre de la stratégie nationale, lorsque le Protocole entre en vigueur. Les pays qui choisissent de céder des portions de leurs budgets sur les émissions à des entités devront aussi décider de quelle manière elles répartiront la responsabilité de réduire les émissions et les portions des budgets nationaux aux entités. Ils devront également déterminer si des crédits d'émission

additionnels peuvent être créés sur le plan national, et de quelle façon cela sera possible (amélioration des puits, projets qui réduisent les émissions dans des secteurs non visés par un plafond, etc.) et devront établir des systèmes de surveillance, de suivi et d'application de la réglementation en matière d'émissions.

Lorsque des entités procèdent à des échanges de droits, les unités d'émission dont elles font l'acquisition auprès d'une entité ou d'une Partie étrangère augmentent la quantité d'émissions qui leur est attribuée et simultanément, le total des émissions nationales attribuées pour leur pays. Par contre, lorsqu'une entité vend des unités d'émission à un acheteur étranger, le solde des comptes de l'entité et de la Partie dont elle relève diminue. Les transferts entre des entités d'un même pays modifient le solde des comptes des entités en cause, mais ne modifient en rien le solde du compte de leur pays.

Les échanges entre Parties seront prédominants si les gouvernements nationaux choisissent de ne pas remettre leurs budgets sur les émissions à des entités et optent plutôt pour des politiques à hiérarchie verticale, notamment des mécanismes de pénalités liées aux émissions de carbone, des investissements technologiques ciblés et des normes en matière d'efficacité énergétique, pour atteindre leurs objectifs de réduction des émissions. Le gouvernement national doit alors être en mesure de réaliser des échanges internationaux afin de respecter ses engagements ou de commercialiser ses unités d'émission non utilisées (lorsque le mécanisme d'épargne n'est pas utilisé).

Voici un résumé des conséquences qu'ont, sur le solde des comptes en matière d'émissions nettes, diverses activités de réduction des émissions, de piégeage du carbone (amélioration des puits) et d'échange de droits d'émission. L'entité ou la Partie qui détient plus d'unités d'émission qu'il ne lui en faut pour couvrir ses émissions dispose d'un solde excédentaire. Un participant qui détient moins d'unités d'émission qu'il ne lui en faut pour couvrir ses émissions a un solde déficitaire.

Les facteurs qui haussent le solde excédentaire du compte d'émissions nettes ou qui réduisent le déficit d'une Partie ou d'une entité sont les suivants :

- émissions nationales réduites ;
- amélioration des puits de carbone nationaux ;
- acquisition d'unités d'émission (le solde du compte d'une Partie ne change que lorsque les acquisitions sont faites auprès d'un autre pays).

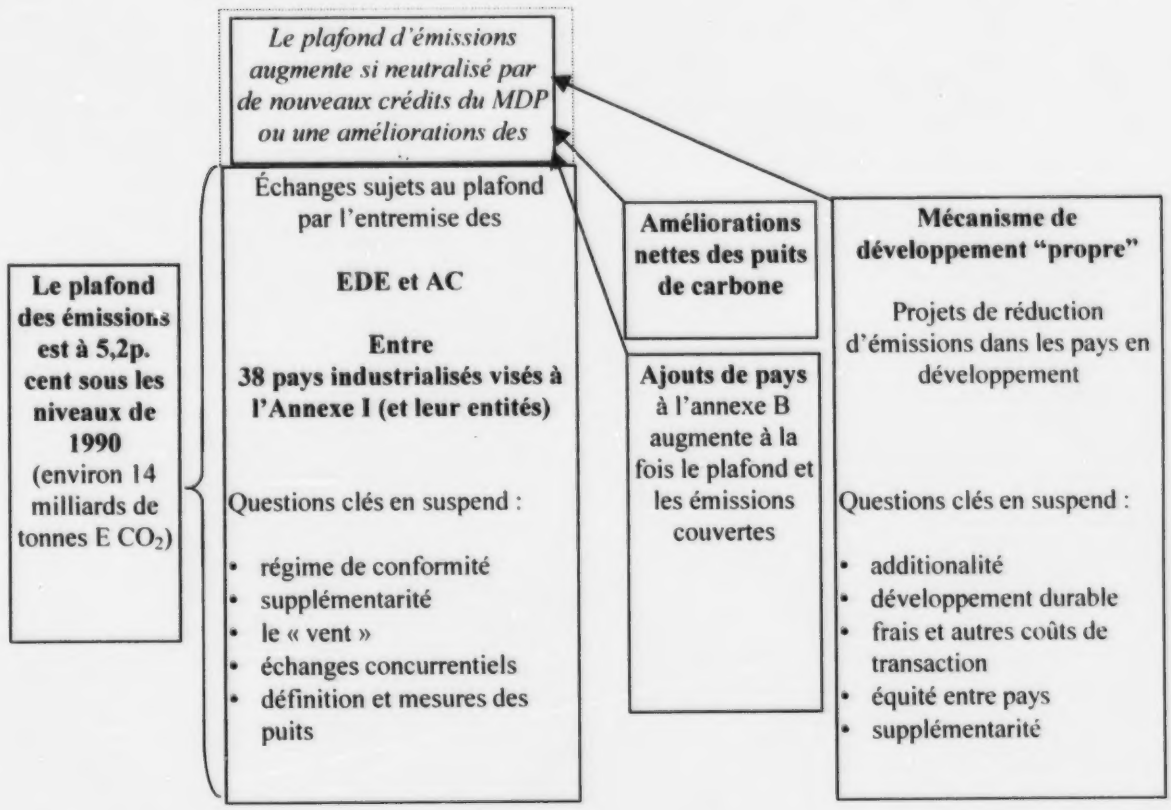
Les facteurs qui abaissent le solde excédentaire du compte d'émissions nettes ou qui haussent le déficit d'une Partie ou d'une entité sont les suivants :

- émissions nationales accrues ;
- contraction des puits de carbone nationaux ;
- vente d'unités d'émission (le solde du compte d'une Partie ne change que lorsque des ventes sont faites auprès d'autres Parties ou d'entités d'un autre pays).

Les changements touchant ces facteurs peuvent s'équilibrer. Par exemple, si une entité réduit ses émissions de gaz à effet de serre de 100 tonnes et vend à l'étranger des unités d'émission équivalant à 100 tonnes, ni l'entité ni la Partie ne verra de changement au solde net de son compte.

La figure 1 donne une vue d'ensemble de la structure des mécanismes de Kyoto.

Figure 1 :
Structure globale assurée par les mécanismes de Kyoto – questions clés



2. Vision de la Table de concertation sur les mécanismes de Kyoto

La Table de concertation considère que les mécanismes peuvent aider le Canada et d'autres pays à atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre du Protocole, tout en contribuant au développement durable, et ce, en réduisant les perturbations économiques. Les mécanismes joueront un rôle essentiel à long terme en contribuant, à l'échelle internationale, à l'utilisation efficace des ressources précieuses consacrées à la prévention des changements climatiques. L'efficacité des initiatives, compte tenu de leur coût, contribuera à maintenir l'appui du public à l'effort continu qu'il faudra consentir, appui qui pourrait jouer en faveur du processus de ratification. Si les entreprises canadiennes participent directement aux échanges de droits d'émission, les mécanismes leur permettront d'acheter et de vendre afin de réduire les coûts associés au respect des engagements environnementaux, l'incidence de la compétitivité et les conséquences sur les prix et l'emploi.

Le coût des transactions doit être maintenu aussi bas que possible de façon que l'on puisse atteindre les objectifs environnementaux. Il ne faudrait pas oublier également que l'industrie procède souvent à des investissements à très long terme au pays et à l'étranger. Or, la capacité de prendre des décisions éclairées sur les investissements sera accrue si les règles établies pour les mécanismes de Kyoto sont le plus prévisibles possible. Les mécanismes doivent permettre le respect des obligations en matière de réduction des émissions d'une manière compatible avec les activités opérationnelles courantes des entreprises et de l'industrie canadiennes.

Puisque les trois mécanismes constituent des volets du nouveau marché mondial de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, il est souhaitable que le système favorise la liberté de mouvement entre les mécanismes en imposant un minimum de contraintes administratives et financières. Si des systèmes nationaux d'échange de droits d'émission sont élaborés, les mécanismes de Kyoto devraient permettre l'établissement d'une interface harmonieuse entre les systèmes d'échange nationaux et internationaux.

2.1 Vision spécifique pour chaque mécanisme

La Table de concertation a examiné les caractéristiques des mécanismes qui sont souhaitables, que les entités participent directement ou non aux échanges. Il a été généralement convenu que les échanges pouvaient être réalisés par les Parties (gouvernements nationaux) ou par les entités légales (sources d'émissions telles que les sociétés, les centrales électriques, etc.) qui disposeraient de portions des budgets sur les émissions ou qui sont autorisées à créer des crédits dans le cadre de systèmes nationaux d'échange de droits d'émission. La Table de concertation considère que la participation des individus, des gouvernements infranationaux, des organisations non gouvernementales, des marchés établis, des courtiers et des fonds d'échanges de droits d'émission est critique afin d'assurer des mécanismes efficaces.

Vision d'ensemble

La vision de la table de concertation sur les trois mécanismes est qu'ils doivent fournir un environnement sain, des marchés prévisibles, transparents, simples à administrer, concurrentiels et

efficaces sur le plan économique, auxquels participent un nombre important d'entités, de façon ouverte et équitable pour tous.

Échanges de droits d'émission (EDE):
Les échanges de droits d'émissions devraient faciliter l'atteinte de l'objectif global de réduction des émissions nettes pour les Parties visées à l'Annexe B et ce, avec les impacts économiques négatifs les plus bas possibles tout en évitant les dommages sur la compétitivité des entreprises des Parties visées à l'Annexe B.

Application conjointe (AC):
En plus de rencontrer les principes énoncés dans la vision d'ensemble, l'AC doit être un outil facile d'accès pour la création d'unités de réduction des émissions échangeables dans le cadre des projets entrepris dans tous les pays visés à l'annexe I. Le mécanisme peut jouer un rôle particulièrement important pour atteindre les objectifs de réduction d'une part dans les pays qui ne confient pas leurs quantités attribuées à des sources d'émission particulières (ou à d'autres entités) ou qui, autrement, n'implantent pas de programmes d'échange des droits d'émission à l'échelon infranational et d'autre part, dans les secteurs qui ne sont pas directement engagés dans des programmes d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.

Mécanisme de développement propre (MDP):
Le MDP doit à la fois promouvoir la réduction des émissions et l'amélioration du piégeage à l'aide de projets visant les puits dans les pays en développement et contribuer au développement durable de ces pays. Le MDP doit aussi assurer l'accès à des unités de réduction des émissions certifiées par l'entremise d'un processus assorti de faibles coûts de transaction et d'administration et étant simple, constant et prévisible dans la mesure du possible. Le système doit permettre la réalisation du plus grand nombre de projets crédibles sur le plan environnemental et visant à atteindre les objectifs du Protocole, tout en accroissant et en récompensant la contribution de tous les pays à l'effort international requis pour lutter contre les changements climatiques.

Nous traiterons maintenant de diverses questions conceptuelles et politiques liées à l'efficacité environnementale et à la fonctionnalité commerciale des mécanismes de Kyoto.

3. Questions de portée générale

Plusieurs questions critiques sont de vaste portée et interagissent avec d'autres questions pour déterminer l'architecture fondamentale sous-jacente au fonctionnement des mécanismes de Kyoto. Comme il est essentiel que le secteur privé utilise les mécanismes de Kyoto, il doit participer à leur conception et à leur mise en œuvre. La fongibilité (interchangeabilité libre) des unités d'émission des trois mécanismes de Kyoto est directement liée au système de responsabilité qui précise les responsabilités relatives aux ventes excessives de quantités attribuées ainsi qu'à toute règle pouvant être établie pour définir la supplémentarité. De la même façon, les règles régissant l'admissibilité au processus d'échange des droits d'émission et le régime d'assurance de la conformité sont directement reliées entre elles ainsi qu'avec les règles associées à la responsabilité. La présente section traite de chacune de ces questions, qui ne peuvent être considérées isolément les unes des autres.

3.1 Le secteur privé

Comme la vaste majorité des émissions au Canada trouvent leurs origines dans les secteurs non-gouvernementaux, la Table de concertation perçoit que le secteur privé doit être impliqué dans la conception des politiques et mesures visant la réduction des émissions du Canada, en particulier les mécanismes de Kyoto. Les membres de la Table de concertation croient fermement que le secteur privé doit aussi jouer un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre des mécanismes. La participation engagée du secteur privée est nécessaire pour que :

- soit maximisée l'utilisation des occasions efficaces par rapport à leur coût ;
- les mécanismes de Kyoto soient utilisés dans un marché international donnant un accès concurrentiel aux occasions de réductions des émissions nettes ; et
- l'utilisation des mécanismes puisse être intégrée de façon efficace à l'exploitation et aux procédés des firmes canadiennes.

En conséquence, il faudra faire en sorte que les critères d'admissibilité aux mécanismes garantissent l'engagement le plus étendu possible de la part des entités non gouvernementales à l'égard de *l'application conjointe*, du *mécanisme de développement propre* et de *l'échange de droits d'émission.* Il faut instaurer un système pratique et utilisable qui favorise la participation du secteur privé.

Les gouvernements peuvent jouer un rôle utile pour aider le secteur privé à s'engager à l'égard des mécanismes en relevant et en favorisant les occasions qui se présentent à l'étranger de même qu'en assurant un soutien aux entreprises canadiennes, notamment en facilitant leur participation dans les échanges sur les droits d'émission.

3.2 Fongibilité entre les trois mécanismes de Kyoto

La fongibilité se définit comme le degré d'interchangeabilité des unités d'émission émises ou acquises dans chaque mécanisme. La fongibilité veut que les unités d'émission des mécanismes soient entièrement interchangeables, quels que soient le pays, l'entité ou le projet auxquels elles sont rattachées, et l'identité de l'émetteur ou de l'acheteur engagé dans la transaction. Ainsi, chaque lingot d'or "pur à 995" d'un kilogramme vaut autant que le suivant, peu importe s'il a été acquis d'un raffineur ou d'une chambre forte par l'entremise d'un contrat d'achat à terme.

La fongibilité revêt une importance stratégique du fait qu'elle augmente la viabilité commerciale globale des trois mécanismes en favorisant la réalisation de réductions des émissions à faible coût et ce, avec un coût de transaction peu élevé. La fongibilité contribue aussi à la formation d'un marché plus efficace et à l'établissement d'un prix mondial unique pour les unités de gaz à effet de serre. La fongibilité facilite également les échanges en réduisant l'incertitude quant à la capacité d'utiliser les unités acquises en démontrant la conformité de l'acheteur. En outre, les intérêts des pays en développement sont servis par un régime qui assure un accès libre au marché des REC créées dans le cadre du MDP. La pleine valeur des REC encouragera l'investissement dans le MDP. Par conséquent, en s'assurant que les REC sont fongibles dans un marché international on pourra aider à bâtir un soutien au sein des pays en développement pour que des décisions appropriées soient prises au sujet des échanges de droits d'émissions et de l'application conjointe.

À la fin d'une période d'engagement pour la réduction des émissions, les unités d'émission sont retournées (retirées du système) en quantités équivalentes aux émissions totales d'une Partie. Ces unités étant retirées, les unités d'émission supplémentaires peuvent être mises de côté pour être utilisées dans des périodes d'engagements ultérieures. Une fongibilité complète signifie que la Conférence des Parties reconnaît toute unité acquise via l'EDE, l'AC ou le MDP peut être utilisée par une Partie pour montrer qu'elle respecte ses engagements nationaux. Si toutes les unités peuvent être utilisées de façon égale par les Parties, chaque Partie doit à son tour reconnaître ces unités si elles sont retirées par des entités qui veulent se conformer aux engagements ou aux règlements nationaux.

La question de la fongibilité est liée à : la responsabilité, la supplémentarité, le régime d'assurance de la conformité et d'application de la réglementation, le coût des transactions, les puits de carbone, l'application conjointe, le mécanisme de développement propre, l'élaboration des politiques intérieures et l'additionnalité.

Le Protocole de Kyoto définit clairement les unités échangées – elles sont exprimées en tonnes métriques d'équivalent CO_2. Les cinq autres gaz à effet de serre visés par le Protocole doivent être convertis en équivalent CO_2 à l'aide des facteurs de conversion du potentiel de réchauffement du globe du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

Dans le premier cas, le Protocole prévoit l'interchangeabilité (fongibilité) des trois formes d'unités d'émission. L'acquisition de portions de la quantité attribuée (PQA) dans le cadre de l'échange international de droits d'émission, d'unités de réduction des émissions (URE) issues de l'application conjointe ou de crédits de réduction des émissions certifiées (REC) inhérentes au mécanisme de développement propre augmente le niveau d'émissions attribué de la Partie acquérante (ces acquisitions s'ajoutent à la quantité attribuée de la Partie).

Cependant, la fongibilité complète entre les trois formes peut se révéler impossible. Si le marché perçoit que certaines unités d'émission peuvent, en fin de compte, valoir moins que d'autres, un marché de type obligataire à prix multiples verra le jour, par opposition à un marché semblable aux contrats à terme normalisés où tous les contrats à terme d'une génération (date d'expiration) sont identiques. Cette situation peut se produire si :

1. le système de responsabilité dévalue certaines unités d'émission vendues lorsqu'une Partie réalise des ventes excessives (émissions supérieures à la quantité détenue par le vendeur) ;

2. la supplémentarité est définie et entraîne l'établissement de limites quantifiées de l'utilisation des unités d'émission importées (segmentant le marché une fois la limite atteinte) ; ou
3. les unités d'émission créées par l'amélioration des puits de carbone sont dévaluées pour refléter des émissions ultérieures attribuables à la destruction imprévue des puits.

À mesure que progresse l'élaboration des règles régissant la responsabilité, la supplémentarité et les puits de carbone, il faut s'efforcer davantage d'en comprendre pleinement les conséquences sur la fongibilité. Comme la fongibilité est un attribut souhaitable pour les mécanismes, des travaux doivent être menés pour que l'on puisse explorer d'autres solutions que la dévaluation pour résoudre les préoccupations liées à l'intégrité environnementale qui sont sous-jacentes aux questions relatives à la responsabilité et aux puits de carbone. La Table de concertation a aussi noté qu'une structure de marché procurant une fongibilité complète ne pourra être crédible que s'il y a des communications cohérentes sur les émissions et le suivi des projets sous chaque mécanisme et qu'un régime efficace du respect des dispositions et de responsabilité soit en place.

3.3 Règles régissant la déclaration, la vérification, l'admissibilité aux échanges des Parties visées à l'annexe I, le régime d'assurance de la conformité et d'application de la réglementation et les règles relatives à la responsabilité

a) Lignes directrices concernant la déclaration et vérification d'échanges de montants assignés entre les Parties

En conformité avec le Protocole de Kyoto, les gouvernements doivent déclarer les changements de leur montant assigné résultant d'échanges sous les mécanismes. Toute déclaration de ce genre peut être sujette à vérification comme le prévoit l'article 8 du Protocole de Kyoto.

Les lignes directrices de déclaration, de surveillance et de vérification sont des composantes critiques dans le cadre des négociations sur les mécanismes puisqu'elles sont nécessaire afin de démontrer l'intégrité environnementale du système d'échanges. Les membres de la Table de concertation ont noté qu'il s'agît là d'une aire de convergence entre l'UE, les membres du groupe parapluie et le G-77 et la Chine.

Les membres de la Table de concertation ont conclu que des lignes directrices complètes, crédibles et transparentes pour les déclarations, la surveillance et la vérification ont besoin d'être développées pour les mécanismes. La présence de telles lignes directrices, mises en place uniformément pour toutes les Parties et leurs entités seront essentielles à la démonstration de la crédibilité environnementale et la solidité concurrentielle des mécanismes.

b) Règles régissant l'admissibilité aux échanges pour les Parties visées à l'annexe I

Les règles régissant l'admissibilité aux échanges pour les Parties sont les règles et lignes directrices que les Parties doivent respecter avant de pouvoir utiliser les mécanismes. Les dispositions régissant l'admissibilité aux échanges, le régime d'assurance de la conformité et d'application de la réglementation et les règles relatives à la responsabilité (encore non définies) sont trois éléments interreliés qui constitueront l'outil utilisé pour établir l'état de conformité et intervenir en cas de non-respect des dispositions.

L'admissibilité aux échanges découle premièrement de la ratification du Protocole de Kyoto par les Parties et sur l'entrée en vigueur de celui-ci. Cette question revêt une importance stratégique parce que les règles peuvent contribuer à maintenir la crédibilité globale des mécanismes et qu'elles peuvent influer sur la capacité du Canada à participer aux échanges. Les règles peuvent aussi être un moyen important de faire en sorte que l'intégrité de l'environnement ne soit pas compromise par les échanges. Une application inégale de ces règles peut aussi créer des problèmes de compétitivité si celles-ci permettent à des Parties de tirer des avantages économiques sans avoir respecté leurs engagements.

L'admissibilité aux échanges est liée à la capacité de procéder à des transferts, entre les registres, qui seront reconnus officiellement en vertu du Protocole de Kyoto. Bien qu'elle ne limite en rien la capacité du secteur privé de continuer à utiliser des contrats à terme pour l'échange d'unités d'émission dans le futur (lorsque le Protocole de Kyoto entrera en vigueur et que des registres seront établis, p. ex.), les règles auraient certainement des implications sur l'attrait d'entreprendre de telles transactions.

Les deux grands organes de négociation de l'annexe I, le Groupe Parapluie et l'UE, conviennent que les Parties peuvent échanger des quantités attribuées à l'échelle internationale si elles satisfont aux exigences des Articles 5 et 7, et établissent et tiennent un système national de suivi des quantités attribuées détenues ou transférées par elles-mêmes ou par leurs entités légales. L'Article 5 prévoit l'établissement d'inventaires des émissions et des puits de carbone, conformément aux lignes directrices du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. L'article 7 prévoit quant à lui la présentation de communications annuelles sur les inventaires des émissions et des puits de carbone ainsi que de l'information nécessaire pour faire la preuve du respect des engagements de Kyoto.

L'une des conséquences de ces règles est que le Canada doit élaborer un ou des registres et poursuivre la compilation et la présentation d'inventaires des émissions s'il veut pouvoir procéder à des échanges internationaux. La Table de concertation estime que les règles régissant l'admissibilité aux échanges doivent établir des normes minimales visant les registres, mais qu'elles ne doivent pas prescrire l'établissement d'un système de registre exclusif et unique.

La Table de concertation estime qu'il faut mener d'autres analyses pour déterminer si des conditions supplémentaires allant au-delà des exigences des Articles 5 et 7 doivent régir l'admissibilité aux échanges internationaux. On devrait aussi mener une analyse pour établir la pertinence d'exigences nationales spécifiques que les entités devraient respecter pour pouvoir procéder à des échanges, la forme que ces exigences pourraient prendre et la pertinence de lignes directrices minimales pour la conception et l'utilisation des registres. Les conséquences des règles d'admissibilité sur les entités légales représentent également une question importante qui nécessite une évaluation plus poussée.

c) Régime d'assurance de la conformité et d'application de la réglementation

Le régime d'assurance de la conformité est l'ensemble des méthodes que l'on utilise pour définir et déterminer le respect des objectifs du Protocole et pour intervenir en cas de non-conformité. Le Canada estime que la présence d'un régime efficace est essentielle si l'on veut que les objectifs environnementaux du Protocole soient atteints, tout en faisant en sorte que les principaux partenaires

commerciaux du Canada consentent des efforts comparables au chapitre de la protection de l'environnement. On suppose que, si le Canada ratifie le Protocole, il veillera à s'y conformer. Or, si d'autres pays ne font pas de même, et qu'aucune pénalité ne vienne rétablir l'équilibre, il y aura déséquilibre économique. Cette question soulève le délicat problème de la mise en œuvre d'instruments juridiques internationaux et a aussi des conséquences sur les efforts consentis sur le territoire national pour atteindre le degré de conformité requis. Cette question est liée à la responsabilité, à la supplémentarité et à l'additionnalité.

L'Article 18 prévoit que la Conférence des Parties tienne lieu de Réunion des Parties (CdP/RdP) pour approuver les procédures et les mécanismes servant à déterminer et à régler les cas de non-conformité, « compte tenu de la cause, du type et du degré du non-respect et de la fréquence des cas. » De l'avis de la Table de concertation, les buts souhaités pour le système d'assurance de la conformité sont de maintenir l'intégrité environnementale du système d'échange de droits d'émission, de favoriser et de faciliter le respect des objectifs du Protocole et de fournir des outils de détection précoce et de rectification pour les éventuels cas de non-conformité.

Les travaux sur la conformité couvrent un vaste spectre de questions interreliées, dont l'élaboration de règles appropriées (p. ex., l'étoffement des mécanismes de Kyoto), l'élaboration de procédures pour évaluer la conformité et les sanctions pour les cas de non-conformité. Les travaux sur les questions associées à la conformité sont relativement peu avancés, le groupe de travail international mixte sur la conformité s'étant réuni pour la première fois en juin 1999 à Bonn. Néanmoins, comme on souhaite que les travaux soient terminés à temps pour la 6^{e} Conférence des Parties (automne 2000 ou début de 2001), les caractéristiques générales du système d'assurance de la conformité devraient à tout le moins être définies bientôt. Les discussions internationales doivent vraisemblablement être orientées sur les sanctions que devrait prévoir le système pour les cas de non-conformité. Deux outils ont retenu l'attention, à savoir la réduction des quantités attribuées pour la période d'engagement subséquente afin de neutraliser les émissions excessives réalisées au cours de la première période et l'interdiction de vendre[5] jusqu'à ce que la Partie ayant effectué des ventes excessives fasse preuve de bonne volonté[6].

La Table de concertation reconnaît que ceux qui travaillent au système d'assurance de la conformité doivent rester attentifs aux diverses formes de non-conformité qui peuvent se présenter (p. ex., erreurs de données faites par inadvertance, manquement à présenter à temps les inventaires, violations évidentes des limites sur les émissions nettes) et que l'intervention doit correspondre à la nature de la violation.

En élaborant le système d'assurance de la conformité et en identifiant les sanctions qui pourraient être imposées aux Parties qui ne se conforment pas, il importe de s'assurer de la compatibilité entre les approches faites en vertu du Protocole et celles du droit commercial international. Il faut que le

[5] Il est à noter que la suspension du droit de vendre est, en fait, l'abolition de l'admissibilité à participer entièrement aux échanges. Ces sanctions imposées aux Parties peuvent avoir des conséquences sur les entités, même si on ne les connaît pas encore parfaitement. En outre, il peut se révéler difficile de définir les schèmes de conformité qui permettraient d'établir les comportements "bons" ou "mauvais".

[6] Comme souligné à la section 3.3 d, il n'existe pas de norme définie pour déterminer si une Partie est en voie ou non de rencontrer son objectif de la première période d'engagement. À ce propos, il est bon de rappeler que la période d'engagement a été établie à cinq ans justement pour permettre une certaine flexibilité temporelle quant à l'atteinte des objectifs nationaux.

système établi soit pratique et utilisable et qu'il n'ait pas d'incidence négative sur le secteur privé. Comme cette question sera élaborée davantage sur la scène internationale l'an prochain, il importera d'obtenir un engagement plus ferme des divers secteurs qui ont des intérêts à l'égard de cette question, y compris la société civile et le secteur privé.

d) La responsabilité suite aux ventes excessives[7]

La question de la responsabilité peut être définie comme étant la détermination de la Partie responsable lorsque des ventes de droits d'émission ne sont pas suivies de réductions des émissions suffisantes dans le pays vendeur. Déterminer la responsabilité est une question distincte à celle d'imposer des sanctions pour avoir trop vendu. Le système d'assurance de la conformité du Protocole constituera le processus par lequel on définira les sanctions imposées lorsqu'une Partie visée à l'annexe I vend un nombre excessif d'unités d'émission et présente un déficit du côté des quantités attribuées (moins les transferts), comparativement à ses émissions. L'on présume souvent qu'un régime rigoureux d'assurance de la conformité et d'imposition de sanctions peut faire en sorte que l'on ait moins besoin d'un système de responsabilité ou de dissuasion visant le non-respect des dispositions, et vice-versa. Ainsi, même si les règles concernant la responsabilité du système d'EDE doivent favoriser la conformité, elles peuvent ne pas suffire pour atteindre les objectifs visés. Qui plus est, d'autres options doivent être disponibles pour que l'on puisse amener les pays qui ne participent pas à l'EDE afin qu'ils s'y conforment. En conséquence, la question de la responsabilité ne peut être résolue complètement tant qu'une articulation plus avancée du système d'assurance de la conformité au Protocole ne sera pas réalisée.

Cette question revêt une importance stratégique du fait que le Canada compte utiliser activement les mécanismes de Kyoto, et ce vraisemblablement à titre d'acheteur net. Il sera important que l'on dispose de garanties fermes que les unités d'émission acquises seront reconnues à leur pleine valeur lorsque le Canada les utilisera pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés à Kyoto. Le système de responsabilité peut contribuer à déterminer l'intégrité environnementale du système d'échange de droits d'émission et aura une incidence sur l'efficacité économique des mécanismes de Kyoto en raison de son effet sur le coût des transactions.

Étant donné la nature des ententes internationales, on estime qu'il sera difficile d'imposer aux gouvernements nationaux les diverses sanctions couramment utilisées dans les processus d'application nationale de la réglementation environnementale. La Table de concertation considère également que toute concession quant à la fongibilité des instruments d'échange en raison de la nature du système de responsabilité accroîtrait le coût des transactions et ne serait justifiée que par la nécessité d'assurer l'intégrité de l'environnement.

---

[7] Il est à noter que même si la question de la responsabilité aura d'importantes conséquences sur le caractère fonctionnel de l'échange des droits d'émission au sein des pays visés à l'annexe B, par définition, cela n'est pas relié aux Parties abritant des projets du MDP puisqu'ils n'ont pas d'engagement quantitatif de réduction des émissions. Le système de respect des dispositions pourrait, toutefois, influencer la capacité pour certaines Parties visées à l'Annexe B de vendre des REC. Le lecteur doit aussi prendre note que l'Article 6 (AC) prévoit une application étroite du principe de la responsabilité du vendeur. Il stipule que les unités d'émission achetées ne peuvent être utilisées pour respecter les engagements en matière de réduction des émissions, même si la Partie qui les a vendues fait face à des questions non résolues de conformité par rapport à la préparation des inventaires et des communications (Articles 5 et 7).

Parmi les nombreuses facettes de la responsabilité, il faut garder plusieurs considérations à l'esprit : tout système de responsabilité doit aider à préserver l'intégrité environnementale du mécanisme d'échange des droits d'émission ; la volonté de ne pas imposer aux pays des systèmes coûteux qui ne seraient nécessaires que pour traiter de rares cas de violation ; les données sur les échanges et les émissions recueillies chaque année peuvent ne pas donner nécessairement un portrait précis de la conformité d'un pays ; le système axé sur les Parties doit être utilisable et peu onéreux lorsqu'il est appliqué aux entités ; et le système doit être compatible avec les investissements à long terme et les durées des termes contractuels.

Trois formes du concept de la responsabilité retiennent l'attention : la responsabilité du vendeur, la responsabilité de l'acheteur et les systèmes hybrides qui combinent la responsabilité de l'acheteur et du vendeur. La responsabilité du vendeur ne rend responsable que la Partie qui a fait des ventes excessives, laissant l'acheteur libre d'utiliser les unités d'émission achetées en faisant la démonstration de sa conformité. Quel que soit le degré de conformité du vendeur, les instruments échangés sont, en fait, un produit homogène d'égale valeur. Tant que les unités d'émission sont portées à son compte, l'acheteur n'a pas à se soucier de leur provenance. Nombre des membres du Groupe Parapluie sont en faveur d'un schème où la responsabilité du vendeur prédomine.

La responsabilité de l'acheteur signifie que celui-ci est responsable des ventes excessives du vendeur et peut assister à une dévaluation[8] des unités d'émission qu'il a achetées si le pays d'où proviennent les unités ne parvient pas à réduire suffisamment ses émissions. Dans ce cas, la responsabilité environnementale (c'est–à-dire que les émissions totales n'excèdent pas l'ensemble des unités attribuées) incombe exclusivement à l'acheteur. Si les quantités attribuées achetées sont dévaluées, l'acheteur peut devenir non conforme même s'il procède à des réductions supplémentaires de ses émissions pour compenser l'effet de la dévaluation ou s'il acquiert des unités d'émission sur le marché. Si un acheteur perçoit qu'un pays risque de ne pas respecter sa limite de droits d'émission, il réduira le prix qu'il souhaite payer, compte tenu du risque de dévaluation. Cette perte financière potentielle exerce des pressions (des acheteurs étrangers et des vendeurs nationaux) sur le pays vendeur afin qu'il respecte ses engagements. Le système de responsabilité de l'acheteur introduit un marché à prix hétérogènes semblable aux marchés à revenus fixes de la dette financière (obligations). Les acheteurs devront évaluer la possibilité que le pays vendeur respecte ses engagements. Les unités provenant de pays susceptibles de respecter leurs engagements se vendront au pair (leur prix sera fixé en fonction de la valeur d'une tonne de CO_2), tandis que celles vendues par des pays susceptibles de ne pas respecter leurs engagements subiront une décote. Un processus de classement semblable à celui utilisé pour évaluer le risque qu'une dette de société ou d'état pourrait apparaître ainsi que des produits d'assurance pourraient être offerts pour protéger les investisseurs des risques de dévaluation des unités d'émission.

La responsabilité hybride, que l'on compare parfois à un système de feux de circulation, commence par un système de responsabilité du vendeur (feu vert), mais un signal d'avertissement (feu orange)

[8] Les *dévaluations* sont des actes intentionnels posés par les responsables des marchés, tels qu'une banque centrale, afin de modifier le taux auquel un instrument est échangé contre un autre. Les *décotes* sont des changements apportés au prix relatif d'un instrument que l'on échange contre un autre qui sont attribuables à l'incidence collective des acheteurs et des vendeurs sur le commerce de l'instrument. Le *marché* peut remplacer le responsable de la réglementation du marché et *décoter* une devise (comparativement à son niveau de prix relatif antérieur) si l'on anticipe que le responsable de la réglementation du marché *dévaluera* sa devise.

est donné si des signes évidents qu'une Partie est sur la voie de la non-conformité sont relevés. Suite à cela, un système d'avertissement des acheteurs voit le jour. Les achats subséquents feront l'objet d'une dévaluation si le vendeur ne respecte pas ses engagements en bout de ligne. L'importance de la dévaluation ne peut être connue tant que le degré de violation n'est pas déterminé. Le « feu rouge » signifie que toute autre vente est interdite en raison d'indications sérieuses ou répétées que la Partie qui vend ne respectera pas ses engagements en matière de réduction. L'information sur les émissions et les échanges recueillie en vertu des Articles 5, 7 et 8 sera utilisée pour évaluer les progrès accomplis vers la conformité.[9] La conception et la sensibilité du mécanisme de déclenchement utilisé pour déterminer si un pays fait de la vente excessive sont critiques. Si un système favorise la responsabilité de l'acheteur que dans les cas les plus évidents de manquement à démontrer des progrès et que la plupart des pays peuvent en fait afficher des progrès raisonnables, le marché se rapprochera d'un système de responsabilité du vendeur.

La Table de concertation dit préférer le système de responsabilité du vendeur comme première option, à condition qu'un régime d'assurance de la conformité rigoureux soit en place pour traiter efficacement les cas de vente excessive. La Table de concertation reconnaît aussi que, si le système d'assurance de la conformité n'est pas assez efficace, il faudra peut-être recourir à un autre système hybride.

La responsabilité du vendeur offre une plus grande efficacité économique et une meilleure souplesse de marché, facilite les opérations de marché hâtives, réduit le coût des transactions au minimum et contribue à la réalisation d'un marché unifié plus fongible. Ces caractéristiques contribuent aussi au maintien de la compétitivité et aident à réduire les répercussions sur les balances commerciales et les économies régionales. Le coût des transactions est moindre du fait qu'il n'est pas nécessaire d'évaluer ou de gérer le risque de dévaluation. La responsabilité du vendeur contribue à maintenir l'accès à une gamme plus complète de sources de neutralisation du fait qu'il n'y a pas de risque de prévision erronée que des échanges de droits entraînant une baisse des coûts puissent survenir si un acheteur croit à tort qu'un vendeur ne respecte pas ses engagements (en raison d'une mauvaise cote de crédit ou de sa proximité avec un pays considéré comme un état indésirable vu son dossier de vente excessive).

Cependant, certains membres de la Table de concertation se disent préoccupés par le fait que l'outil de mise en application de la réglementation que l'on pourrait utiliser dans le système de responsabilité du vendeur – réductions des quantités attribuées pour la prochaine période – puisse ne pas enrayer

[9] Si les échanges internationaux relatifs aux gaz à effet de serre amènent l'utilisation répandue des contrats à échéance reportée, comme les contrats à terme de gré à gré, les contrats à terme et les contrats à option, la véritable conformité des entités et des Parties pendant une période d'engagement pourrait ne pas être révélée avec précision si l'on comparait les soldes des comptes des unités d'émission et les niveaux des émissions. Les acheteurs seraient moins enclins à utiliser des contrats à terme de gré à gré lorsque la solvabilité du vendeur et les risques de manquements constituent un problème. Les risques élevés de contre-performance ramènent les échanges à des formes plus simples, tels que les marchés ponctuels à paiement immédiat du produit. Si ceux qui achètent de pays considérés à risque insistent pour qu'il y ait transfert immédiat des quantités attribuées dans leur compte, les ventes des pays à risque pourraient alors être suivies de près sur une base continue. La tendance à recourir à des contrats de transfert immédiat signifie que les soldes des comptes accessibles au public des vendeurs et les données annuelles sur les émissions donneront une indication précise de leur état de conformité.

efficacement la vente excessive. Il est mentionné que cette pénalité pourrait compliquer l'atteinte d'une entente visant à renforcer les limites sur les émissions de toutes les Parties dans l'avenir.

Plusieurs autres propositions de systèmes de responsabilité ont été élaborées dernièrement. La plupart sont des variantes des systèmes de vérification des progrès utilisés avec le système de responsabilité hybride. Il semble que certaines des règles proposées puissent être soustraites et que nombre des règles puissent amener des complications et des coûts importants si elles sont transposées dans les règlements applicables aux entités par l'entremise des systèmes nationaux d'échange de droits d'émission. D'autres recherches doivent être menées pour que l'on puisse examiner l'efficacité et le caractère fonctionnel des solutions de rechange à la responsabilité, comme les comptes de mise en main tierce, le concept de la vente conditionnelle à la déclaration de surplus véritables et les régimes d'assurance. D'autres recherches doivent également porter sur les conséquences qu'un système de responsabilité des Parties aurait sur les entités qui participent aux échanges et devraient examiner les dispositions en matière de responsabilité utilisées dans les contrats commerciaux.

3.4 Supplémentarité

Chaque article du Protocole de Kyoto qui établit les mécanismes de Kyoto (Articles 6, 12 et 17) contient des dispositions stipulant que l'échange des unités d'émission ne constitue pas la seule méthode permettant d'atteindre les objectifs nationaux sur les émissions nettes, c'est-à-dire que le processus d'échange s'ajoute aux mesures prises à l'échelle nationale. Il faut donc déterminer s'il doit exister une limite quantitative ayant force obligatoire pour l'utilisation des mécanismes de Kyoto par les Parties visées à l'annexe I pour atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés à Kyoto.

Cette question revêt une importance stratégique du fait que toute mesure visant à officialiser la restriction des échanges pourrait accroître le coût d'utilisation des mécanismes et peut nuire à la capacité du Canada d'accéder à un marché des émissions international efficace. L'intention du Canada est de chercher à atteindre la majorité de ses réductions à l'intérieur de ses frontières. Toutefois, si la supplémentarité est mise en force par l'imposition de limites quantitatives à l'utilisation des mécanismes de Kyoto, le principe fondamental voulant que le Canada soit libre de déterminer son plan d'intervention optimal en vue de respecter ses engagements serait remis en question.

L'Union européenne a proposé un plafond quantitatif concret à l'utilisation des unités d'émission acquises sur la scène internationale (c'est-à-dire, l'utilisation des unités acquises par l'entremise de l'EDE, de l'AC et du MDP). La définition de la supplémentarité proposée par l'UE semble limiter l'utilisation des unités d'émission achetées sur la scène internationale à au plus de 30 à 40 p. cent des engagements canadiens (selon les niveaux d'émission du Canada dans un proche avenir). La proposition de l'UE ne précise pas si la réattribution interne négociée de la réduction globale de 8 p. cent de ses émissions doit être prise en considération au moment de la mesure des acquisitions et des ventes.[10] La proposition n'est pas considérée crédible. Elle semble traiter les transferts au sein de l'UE d'une manière différente des autres transferts internationaux, conférant un avantage économique à l'UE par rapport au reste du monde.

[10] Les échanges infranationaux ne seraient pas touchés par les restrictions adoptées en vue de définir la supplémentarité.

Le Canada et le Groupe Parapluie ont adopté une position des plus ferme et claire à l'égard des limites quantitatives, alléguant que la capacité de transiger librement favoriserait la ratification du Protocole, réduirait les coûts au minimum et assurerait un appui pour l'apport d'autres réductions dans l'avenir.

Les membres de la Table de concertation n'ont pas pu en venir à un consensus sur cette question. Certains estiment que l'imposition de limites aux échanges va à l'encontre du principe que l'on utilise un mécanisme de marché pour favoriser la réduction des coûts mondiaux associés au respect des engagements. On souligne aussi que, même si une limite ne devient pas obligatoire en fin de compte, elle peut introduire une incertitude qui pourrait décourager les investisseurs intéressés par des projets de réduction des émissions à l'étranger, ce qui aurait vraisemblablement des conséquences néfastes sur les pays en développement. S'appuyant sur les résultats obtenus avec une multitude de modèles économiques, la Table de concertation se dit inquiète que les coûts associés au respect des engagements du Canada puissent s'élever si certaines entités canadiennes sont obligées de procéder à des réductions de leurs émissions au Canada à des coûts supérieurs à ceux des réductions réalisées ailleurs.

La Table de concertation estime qu'il existe des arguments environnementaux en faveur de l'imposition d'une limite aux acquisitions internationales, même si le rendement du marché peut en souffrir. Plusieurs membres de la Table de concertation s'opposent fortement à un plafond, alléguant qu'une limite ayant force obligatoire hausserait le coût des transactions, réduirait la souplesse, segmenterait le marché (prix nationaux et internationaux inégaux), réduirait la gamme de mesures neutralisantes et réduirait la fongibilité. Elle nécessiterait aussi l'établissement d'un processus national pour l'attribution du droit d'utiliser des unités d'émission importées.

Certains membres de la Table de concertation croient fermement que l'efficacité environnementale du Protocole de Kyoto pourrait progresser si davantage de réductions des émissions étaient réalisées à l'échelle nationale. Cela pourrait stimuler le progrès technologique (réduisant ainsi le coût à long terme de la protection du climat) et amènerait des réductions accrues des émissions totales dans des pays mieux réglementés comme le Canada. On signale que les avantages environnementaux accessoires pourraient être importants au Canada et que le fait d'en faire davantage chez soi pourrait améliorer la confiance à l'égard de l'efficacité du Protocole. En outre, on soutient que les limites à l'utilisation des mécanismes de Kyoto pourraient contribuer à atténuer les conséquences de ce qui pourrait devenir un processus non rigoureux d'attribution de crédits pour les projets MDP.

Une règle exigeant des réductions additionnelles des émissions de gaz à effet de serre au Canada peut amener des réductions dans les émissions de polluants multiples de la part des grandes installations industrielles de régions aux prises avec de graves problèmes de qualité de l'air (Toronto, etc.), mais peut aussi entraîner la prise d'autres mesures moins avantageuses sur le plan environnemental. La réduction des co-polluants associée à la baisse des émissions de gaz à effet de serre dans un champ pétrolifère de l'Alberta ou l'accroissement du piégeage du carbone découlant de la plantation d'arbres dans les régions rurales du Québec ne donneraient toutefois pas les mêmes avantages locaux.

Dans le contexte des négociations sur le Protocole de Kyoto, on a souligné que l'entente envisagée était subordonnée à la capacité d'échanger. La Table de concertation veut aussi savoir si une règle quantitative sur la supplémentarité constitue le meilleur outil pour réaliser certains des avantages environnementaux mentionnés précédemment.

3.5 Puits de carbone

Le Protocole de Kyoto prévoit explicitement la prise en considération de certains puits de carbone dans la détermination du respect des engagements à réduire les émissions nettes. Cette question revêt une importance stratégique du fait que l'amélioration des puits de carbone peut être une solution peu coûteuse et à avantages multiples permettant au Canada de respecter une partie de ses engagements en matière de réduction de ses émissions nettes.

L'article 3.3 du Protocole de Kyoto reconnaît explicitement le piégeage des gaz à effet de serre à l'aide de puits, en soulignant que l'absorption de carbone « résultant d'activités humaines directement liées au changement d'affectation des terres et à la foresterie et limitées au boisement, au reboisement et au déboisement depuis 1990, variations qui correspondent à des variations vérifiables des stocks de carbone au cours de chaque période d'engagement, sont utilisées par les Parties visées à l'annexe I pour remplir leurs engagements prévus au présent article.»

L'article 3.4 donne une base pour déterminer quelles activités anthropiques supplémentaires (y compris les « ...émissions par les sources et de l'absorption par les puits des gaz à effet de serre dans les catégories constituées par les terres agricoles et le changement d'affectation des terres et la foresterie... ») « doivent être ajoutées aux quantités attribuées aux Parties visées à l'annexe I ou retranchées de ces quantités... » et pour savoir comment procéder à cet égard.

L'article 6.1 précise que les projets AC peuvent produire des unités de réduction des émissions par le biais de réductions des émissions par les sources ou « ...renforcer les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre dans tout secteur de l'économie... ». Les dispositions concernant le MDP énoncées à l'article 12 ne spécifient ni l'inclusion ni l'exclusion des pièges. La présentation officielle du Canada à la CCNUCC sur les Articles 3.3 et 3.4 précise que, en vertu du mécanisme de développement propre (Article 12), qui fonde les calculs sur des projets particuliers plutôt que sur des totaux nationaux, aucune restriction particulière quant au type d'activité ne peut être incluse. En fait, la seule exigence est qu'il faut avoir la certitude que les projets donneront des avantages qui s'ajouteront à ce qui, autrement, se serait produit de toute façon. Le Groupe Parapluie (dont le Canada fait partie) a présenté un document mixte sur le MDP à la CCNUCC (mars 1999) dans lequel il était question que les réductions d'émissions et les projets de piégeage soient admissibles pour la délivrance de crédits dans le cadre du MDP. Le GIEC prépare un rapport spécial sur les puits qui devrait être disponible en mai 2000. Ce rapport pourrait avoir une incidence sur la position du Canada.

La communauté environnementale est préoccupée par la capacité de mesurer l'efficacité des puits de carbone, la permanence des stocks de carbone et l'intégrité globale de l'environnement assurée par l'introduction de puits, particulièrement dans le contexte du MDP.

La position canadienne est que les puits sont des projets admissibles à la fois pour les crédits de l'AC et pour ceux du MDP, d'après la définition la plus large. Comme l'interprétation des puits n'est pas la même à l'échelle internationale, le Canada considère qu'il doit articuler sa position de façon claire et cohérente et promouvoir celle-ci, unilatéralement et avec le soutien des alliés, dans le processus du GIEC. L'on prévoit que des systèmes nationaux de surveillance de l'évolution des stocks de carbone devront être mis sur pied et ce, conformément à des normes internationales. Ces systèmes pourront

mettre à contribution la télédétection, des levés terrestres et d'autres méthodes mises au point par des organismes fédéraux et provinciaux des secteurs de la foresterie et de l'agriculture ainsi que par des associations de l'industrie et des universités.

4. Autres questions identifiées par la Table de concertation

4.1 « Vent »

L'écart excédentaire entre les émissions de gaz à effet de serre prévues entre 2008 et 2012 et les quantités attribuées pour la Russie et d'autres économies en transition (Ukraine, etc.) est souvent appelé « vent ». Doit-on donc prendre des mesures pour limiter la capacité des pays de vendre sur les marchés d'échange des droits d'émission les surplus dont ils disposent en raison principalement de la récession économique, sachant que ces surplus sont le fruit d'objectifs d'émissions moins serrés au départ trop élevés?

Cette question revêt une importance stratégique pour le Canada, à cause des préoccupations environnementales selon lesquelles les objectifs de Kyoto puissent être atteints, en partie, par l'achat de ces «crédits de papier». Le fait de permettre la vente de tels surplus crée un précédent pour les pays en développement qui pourraient prendre l'habitude d'établir des objectifs moins serrés qui pourront leur rapporter lorsqu'ils vendront du « vent tropical ». Ce débat se résume à la question de savoir si l'on va modifier les objectifs du Protocole de Kyoto qui ont été établis à la suite de négociations délicates. Même si la Table de concertation reconnaît que cette question relève des pourparlers internationaux, elle s'inquiète du fait que l'on consacre autant d'intérêt à ce sujet d'importance moindre au risque de négliger d'autres questions critiques.

De nombreux groupes environnementaux et certains pays soutiennent que l'on devrait réduire ces surplus projetés ou les exclure du marché, car ils représentent des réductions « gratuites » (et des revenus, si elles sont vendues) issues d'une contraction sévère de l'économie et non de politiques proactives. Les avantages macro-économiques associés à une nouvelle source de revenus pour atténuer les effets de la récession économique ne sont pas souvent reconnus. En outre, nombreux sont ceux qui estiment que le « vent », peu importe comment on le définit, a fait partie du contrat global issu des négociations de Kyoto.

La Table de concertation convient que les négociations sur les objectifs de réduction des émissions de Kyoto ne doivent pas être rouvertes. Elle reconnaît aussi que la limitation des ventes de « vent » peut paver la voie à de futures négociations sur cette question, perçue comme une lacune de Kyoto.

Pour la Table de concertation sur les mécanismes de Kyoto, la limitation des ventes de « vent » amènera une hausse du prix total des unités d'émission (coûts d'assurance de la conformité plus élevés). Du côté de l'efficacité environnementale, la vente libre de « vent » se traduira par des émissions globales accrues à court terme, comparativement à un contexte où les propriétaires de « vent » épargnent ces unités pour les utiliser ultérieurement.

Parmi les mesures directes envisagées pour régler cette question figurent la renégociation des quantités attribuées, l'interdiction ou la limitation des ventes (comme le prévoit la proposition de l'UE sur la supplémentarité) ou l'obligation d'affecter les fonds issus des ventes à des activités souhaitables (réductions supplémentaires des émissions de gaz à effet de serre ou d'autres programmes environnementaux, p. ex.). On propose aussi des mesures plus indirectes, comme l'obligation de faire preuve de transparence lorsque d'importants échanges surviennent entre des Parties.

Les représentants de la Russie ont indiqué publiquement que leur pays souhaite affecter les fonds issus des ventes d'unités d'émission soit à des réductions supplémentaires des émissions de gaz à effet de serre, soit à d'autres projets de protection de l'environnement. Cette approche respecte en principe la proposition récemment avancée par la Suisse. La Table de concertation estime que des idées de ce genre sont intéressantes, mais que la question ne revêt pas une importance majeure pour le Canada.

La Table de concertation relève deux formes de précédents associés à cette question. Les pays qui envisagent accepter des objectifs en matière d'émissions pourraient négocier des objectifs élevés afin de tirer profit, par la suite, de la vente de « vent ». La Table de concertation souligne également qu'il pourrait être souhaitable de pouvoir offrir des mesures incitatives, qui prendraient la forme d'un surplus versé au compte des émissions à court terme, pour amener les pays à accepter des engagements quantitatifs sur les émissions. Cette approche doit avant tout être axée sur l'adhésion de pays au groupe de ceux qui acceptent les limites et par la suite, sur le resserrement des limites pour tous les pays. La Table de concertation reconnaît que d'autres analyses doivent être menées sur la façon dont les pays en développement pourraient être incités à accepter des engagements assez précis.

L'autre précédent est la réouverture *de facto* des engagements négociés en raison de changements survenus dans le contexte économique ou technique d'un pays donné. Certains membres de la Table de concertation signalent que le Canada n'est pas nécessairement à l'abri de telles révisions.

4.2 Accès concurrentiel aux mécanismes de Kyoto

L'accès concurrentiel se définit comme la capacité de tous les acteurs d'un marché à accéder librement et équitablement aux marchés créés par les mécanismes de Kyoto. Cette question importe sur le plan stratégique à cause de la possibilité pour des gouvernements nationaux ou de grandes entités (ou des groupes d'entités) d'exercer une influence hors marché afin d'obtenir un accès ou des conditions de transaction privilégiée pour un transfert important d'unités d'émissions. Une telle activité anti-compétitive pourrait réduire la possibilité pour des entités privées canadiennes d'utiliser pleinement les mécanismes de Kyoto pour réduire leurs coûts de se conformer. Cette question qui a des liens avec nombre d'autres qui définiront le fonctionnement global du système de marchés, est l'un des nombreux éléments associés aux dimensions du commerce international et de la concurrence du Protocole de Kyoto.

L'UE propose que les échanges (les ventes importantes en particulier) réalisés par les Parties (les gouvernements) soient soumis à un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel ou de notification publique préalable. Le but général visé est d'assurer la transparence des Parties qui procèdent à d'importants échanges. Des échanges prévus et publicisés de « vent » permettraient à la communauté internationale d'exprimer ses préoccupations. En outre, certaines Parties s'inquiètent du fait que des transactions importantes puissent être réalisées par des Parties sur une base non concurrentielle ; la possibilité de présenter une offre concurrentielle pourrait réduire les risques d'une domination exclusive du marché.

La Table de concertation reconnaît que cette question nouvelle (pour laquelle on n'a enregistré qu'une proposition officielle) semble être axée sur les pratiques commerciales des Parties, et non sur celles des entités légales. En l'analysant, la Table de concertation présume qu'il serait souhaitable que les

transactions ne soient pas fondées sur des facteurs non commerciaux tels que les influences politiques. La Table de concertation signale qu'il est important que l'on dispose d'un processus public de divulgation des prix, mais n'estime pas que la proposition de l'UE représente nécessairement un mécanisme souhaitable pour régler cette question. La Table de concertation tient aussi compte de la tendance historique affichée par certains pays, particulièrement en Europe, de verser des subventions à des entités nationales pour qu'elles puissent accéder aux marchés.

La Table de concertation signale que la notification préalable des échanges prévus (à des fins de divulgation publique) ou la tenue d'enchères publiques obligatoires (uniquement pour les transactions majeures des gouvernements) pourrait contribuer à la divulgation des prix, à la compétitivité et à l'efficacité des marchés et pourrait améliorer l'accès entre les régions géographiques et les types de mesures neutralisantes.

La Table de concertation observe également que le fait de rendre obligatoire l'annonce préalable des échanges, selon la nature de l'information rendue publique, pourrait nuire aux intérêts du Canada et de ses sociétés industrielles et financières. Ceci pourrait nuire en rendant public des modalités négociées relatives aux échanges du secteur privé et d'autres renseignements de nature commerciale. Elle souligne aussi que cela nuirait à leur capacité de conclure des transactions nécessitant des préparatifs coûteux en ressources.

La Table de concertation reconnaît qu'il est difficile de comprendre entièrement la portée de la proposition de l'UE en l'absence de propositions détaillées sur sa mise en œuvre. L'on ne sait pas exactement dans quelle mesure le processus d'échange pourrait s'insérer dans la catégorie d'échanges visés par la proposition. En outre, la Table de concertation convient que les Parties visées par ces obligations peuvent contourner celles-ci en octroyant des unités d'émission à des agences ou à des sociétés factices ou en procédant à des échanges moindres et plus fréquents.

La Table de concertation reconnaît que l'ensemble des ramifications de cette question n'a pas encore été entièrement analysé. Elle se demande si les règles proposées représentent le meilleur outil pour atteindre les objectifs visés. Certains membres de la Table de concertation estiment qu'il pourrait être souhaitable que de telles règles s'appliquent à tous les échanges, et non uniquement aux échanges majeurs des gouvernements. L'on indique qu'il serait pertinent d'examiner l'expérience acquise avec des règles similaires dans les marchés financiers et les bourses de marchandises. La Table de concertation estime que cette question ne pourra être appréciée à sa juste valeur tant que l'on n'aura pas défini le type d'information à divulguer, le moment de la notification, le concept des échanges majeurs et l'application des règles.

4.3 Institutions

Le Protocole de Kyoto introduit plusieurs nouvelles institutions, tout en laissant de nombreuses responsabilités à la Conférence des Parties. Les responsabilités de la CCNUCC et de ses organes subsidiaires relativement à la mise en œuvre et à la prestation de conseils techniques doivent aussi être élargies. Cependant, nombre des processus requis pour rendre les mécanismes de Kyoto opérationnels peuvent être assurés par les institutions publiques et privées en place, ce qui serait beaucoup plus économique et rapide que d'instaurer une nouvelle bureaucratie.

Comme il a été mentionné précédemment, les registres pour le suivi des avoirs et des transferts en matière d'émissions, les règles sur la surveillance des émissions et des puits de carbone et les mécanismes légaux assurant l'application de ces règles sont des outils nécessaires si l'on veut une intégration complète au système d'échanges international.

Même si certains des systèmes requis sont nouveaux, nombre pour ne pas dire l'ensemble des fonctions en cause peuvent être remplies par les institutions publiques et privées en place. Les firmes de certification et de comptabilité peuvent au besoin jouer le rôle d'entités opérationnelles pour le MDP. Les processus de coordination utilisés par les marchés organisés d'un peu partout dans le monde représentent également un modèle de marché pertinent. Les facilitateurs de marché, y compris les courtiers, les tableaux d'affichage et les marchés organisés, peuvent contribuer au processus d'échange et de divulgation des prix. L'information sur les marchés peut provenir des rapports annuels sur les avoirs et les transferts prévus par l'Article 8 du Protocole. Nombreux sont ceux qui soutiennent qu'un marché des échanges accessible et concurrentiel verra le jour étant donné la probabilité d'un nombre important de participants et la transparence du système obligatoire. Plusieurs pays élaborent des systèmes d'échange nationaux auxquels participeront un nombre important d'acheteurs et de vendeurs. Des enchères de petite envergure, comme le marché américain des attributions de SO_2, peuvent contribuer à assurer l'accessibilité et à générer des prix publics.

5. Questions concernant les mécanismes fondés sur des projets : MDP et AC

Le groupe de travail n° 2 de la Table de concertation sur les mécanismes de Kyoto a commandé l'élaboration de documents concernant les critères d'admissibilité aux projets, le processus d'échange, l'obligation de rendre compte des projets et les renseignements commerciaux. Il a aussi examiné la question des institutions requises.

Les mécanismes de Kyoto fondés sur des projets sont d'une grande importance stratégique, car ils peuvent aider le Canada à mettre en application des technologies écologiques, à appuyer le développement durable, à générer des avantages environnementaux locaux et à répondre à ses engagements en matière de réduction des émissions à moindre coût. La conception des mécanismes fondés sur des projets mérite une attention particulière, étant donné qu'il s'agit d'instruments relativement nouveaux. Les mécanismes d'AC et du MDP sont des exemples d'une approche dite parfois de "marché ouvert". Cette approche permet aux participants d'obtenir des crédits pour des réductions d'émissions faites à l'aide de projets spécifiques. En ouvrant davantage les étendues géographique et méthodologique permises pour l'obtention de crédits, ces mécanismes fournissent un complément important à l'approche dite "plafond et échanges" du système de marché des allocations établi par les échanges de droits d'émissions sous l'Article 17.

Pour évaluer les questions clés entourant les systèmes associés au MDP et à l'AC, il est utile d'examiner les étapes à suivre pour la mise en oeuvre des projets. Les mêmes étapes ne seront pas nécessairement suivies par tous les participants aux transactions, car certains se porteront acquéreurs d'unités d'émission provenant de projets ayant terminé le processus de mise en oeuvre et de certification.[11] Soulignons en outre que le processus associé à l'AC diffère de celui associé au MDP puisque le Protocole de Kyoto stipule que les réductions d'émissions découlant de projets inhérents au MDP doivent être certifiées par des "entités opérationnelles".

5.1 Processus d'échange

Les questions clés concernant le processus d'échange sont axées sur l'exécution globale d'activités basées sur des projets de réduction des émissions et d'amélioration du piégeage par les puits dans le cadre des systèmes de l'AC et de MDP. Ces questions ont une grande importance stratégique puisque les systèmes, y compris les institutions responsables de la détermination et de la certification des projets, auront une incidence majeure sur l'attrait des mécanismes fondés sur des projets. Les décisions prises influeront directement sur le coût de transactions total effectuées dans le cadre des mécanismes. Soulignons également que le coût des transactions peut varier entre l'AC et le MDP, et ce, pour au moins deux raisons. Premièrement, il y a nombre de facteurs liés à l'organisation et au fonctionnement qui pourront mener à des coûts de transaction totaux plus élevés pour les projets du MDP par rapport aux projets de l'AC. Deuxièmement, certaines Parties estiment que les lignes directrices établissant l'additionnalité peuvent être moins onéreuses pour l'AC que pour le MDP,

[11] Les principales catégories d'échange possibles sont : les échanges **bilatéraux** où un acheteur s'engage par contrat à acquérir des REC ou des URE qui seront produites dans l'avenir ; les ventes découlant de la mise en oeuvre **unilatérale** de projets par les gouvernements ou les entités légales du pays hôte ; les ventes réalisées par des organismes et des groupes **multilatéraux** de pays ; les ventes réalisées par des détenteurs de capitaux provenant du secteur privé ; et les projets mis en oeuvre par une multinationale dans une filiale outre-mer.

puisque les projets AC ne modifieront pas les émissions globales permises pour les pays visés à l'annexe I .

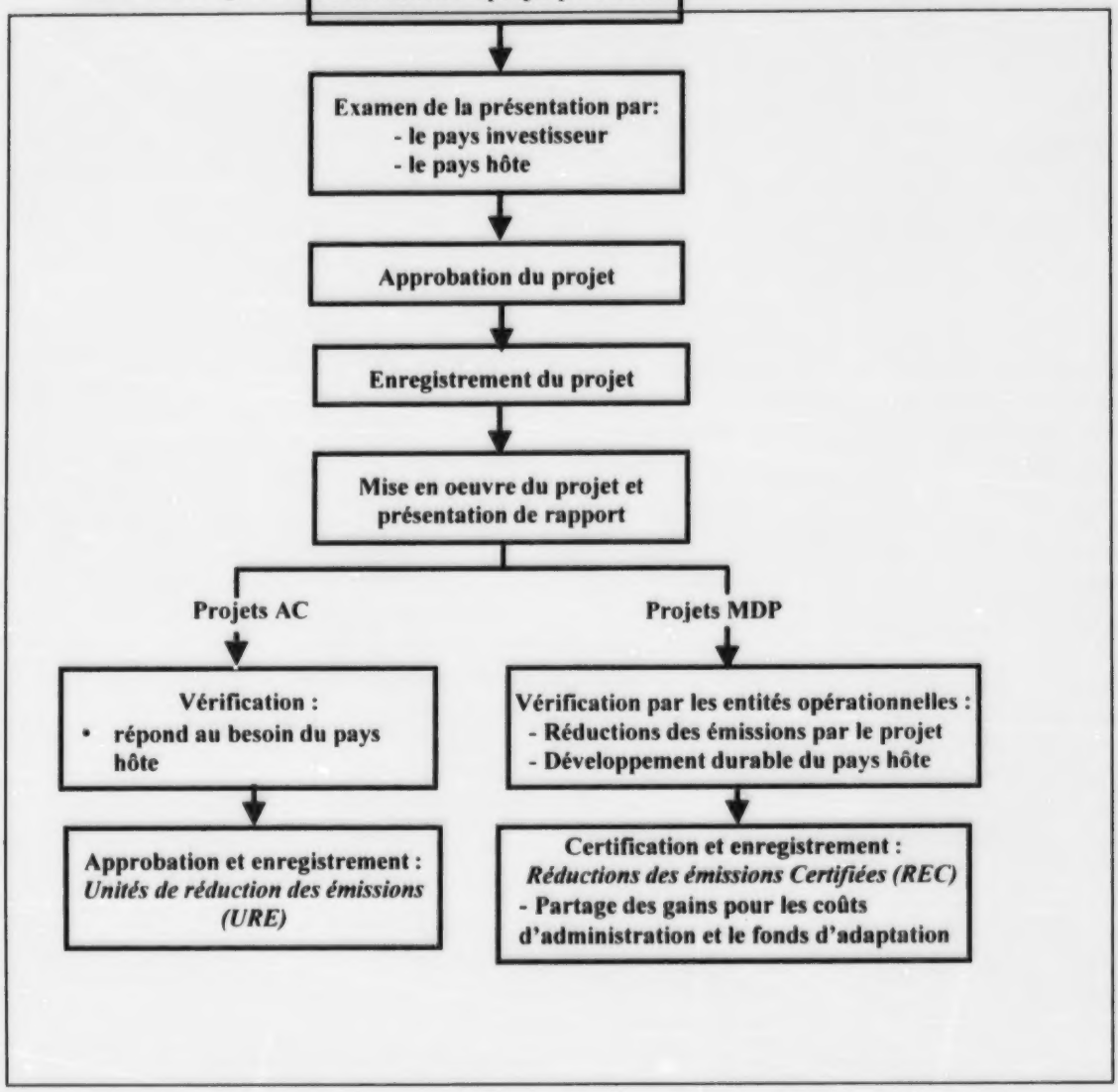
Pour l'instant, on ne sait pas si les critères définissant l'admissibilité aux projets seront établis par la Conférence des Parties ou le conseil exécutif du MDP ou si l'approbation des Parties concernées suffira à rendre un projet admissible. Néanmoins, avant d'allouer des ressources importantes à un projet son initiateur devra s'assurer qu'il est réalisable et qu'il générera des unités de réduction des émissions. Les projets devront être approuvés par les Parties concernées (soit les gouvernements du pays hôte et du pays investisseur) en fonction des critères établis par un regroupement quelconque de la Conférence des Parties, des pays hôtes et du conseil exécutif du MDP.

La Figure 2 résume les étapes à suivre pour la mise en oeuvre de projets AC et MDP. L'ordre des étapes n'est encore définitif. L'on sait notamment qu'un investisseur ne participera pas nécessairement aux étapes initiales de la mise en oeuvre d'un projet si ce dernier a été instauré par le gouvernement ou une entité d'un pays hôte. Des valeurs peuvent être échangées entre investisseurs et initiateurs avant, durant et après la mise en oeuvre d'un projet. L'efficacité de réduction des émissions d'un projet peut faire l'objet d'une surveillance continue. Une portion des profits provenant des projets MDP sera utilisée pour couvrir les dépenses administratives du MDP et aider les pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets défavorables des changements climatiques à financer le coût de l'adaptation.

La démarche à suivre pour les projets AC est quelque peu différente de celle des projets MDP. Sous l'AC, les pays hôtes des projets détermineront les méthodes à utiliser pour définir les réductions d'émission. En outre, en ce qui concerne l'AC, il n'y a pas d'interaction avec le conseil exécutif du MDP (pour l'approbation du projet son enregistrement ou sa déclaration). Par ailleurs, le Protocole n'exige pas l'élaboration de règles particulières pour le système de l'AC, contrairement à ce qui est exigé pour le système du MDP (on stipule toutefois que la Conférence des Parties/Réunion des Parties pourrait élaborer des lignes directrices plus détaillées à cet effet). Il en est probablement ainsi parce que les unités de réduction des émissions octroyées à un projet AC ne viennent pas augmenter la quantité totale d'émissions permises aux pays industrialisés (comme l'EDE, l'AC est neutre sur le plan des émissions à une échelle globale). La dernière étape, celle qui suit la production et l'enregistrement des URE et des REC, est le transfert ultérieur de ces unités aux Parties ou entités visées à l'annexe I pour attester de la conformité aux engagements pris en matière de réduction des émissions.

La Table de concertation a examiné les dispositions du Protocole selon lesquelles les « Parties ne figurant pas l'annexe I bénéficient d'activités exécutées dans le cadre de projets, qui se traduisent par des réductions d'émissions certifiées ». Certains croient que les pays en développement devraient recevoir une portion des REC découlant d'un projet mais d'autres leur rétorquent que l'existence d'un projet proprement dit suffit à donner des avantages au pays hôte. De façon similaire, certains pensent que le délai d'exécution de chaque projet devrait être négocié par les personnes directement concernées.

Figure 2 :
Éléments du processus de mise en oeuvre des projets inhérents à l'AC et au MDC[12]



Adapté de « Accountability », un rapport soumis au Groupe de travail n° 2 sur l'application conjointe et le mécanisme de développement propre, Table de concertation sur les mécanismes de Kyoto, préparé par l'Institut international du développement durable, le 17 mai 1999.

[12] Les détails associés aux cinq premiers éléments présentés à la figure 2 peuvent significativement différer sous l'AC et le MDP en raison des différents processus d'approbation des projets, de leur enregistrement et de leur déclaration ainsi que de l'application potentielle de différentes normes pour l'additionalité et le développement durable.

Les membres de la Table de concertation ont également examiné la question de savoir si les pays en développement devraient être autorisés à participer directement aux échanges, sans qu'une Partie ou une entité d'un pays investisseur soit mis à contribution. Certains estiment que les gouvernements ou les entités de pays en développement sont les plus au fait de la situation et sont donc les mieux placés pour identifier et exécuter de bons projets. D'autres se demandent si une règle exigeant la participation d'un investisseur devrait être mise en application. On craint aussi que des pays en développement aient tendance à réclamer des crédits pour des projets qui auraient eu lieu « de toute façon » et que le fait d'autoriser des projets unilatéraux diminue les chances d'élargir le groupe de pays qui accepteront éventuellement des limites d'émission.

5.2 Approbation des projets et développement durable

Comme il a été mentionné précédemment, les systèmes de l'AC et du MDP doivent être acceptés à la fois par les pays hôtes et les pays acheteurs.[13] On ne sait pas encore quelle tierce partie (p. ex., Conférence des Parties, conseil exécutif du MDP) sera responsable, le cas échéant, de déterminer quels projets MDP sont admissibles au crédit. La Table de concertation a étudié les conséquences reliées à l'établissement d'une liste pré-approuvée de types de projets. La Table de concertation estime qu'une liste serait sans doute utile, mais qu'elle serait le reflet d'un processus de négociation à caractère politique qui, s'il servait à exclure certains types de projets, pourrait écarter des projets novateurs et nuire aux intérêts stratégiques du Canada. En outre, la Table de concertation croit que l'établissement d'une liste de projets de ce genre se ferait au prix de longues négociations.

L'article 12.2 du Protocole stipule que « l'objet du mécanisme pour un développement 'propre' est d'aider les Parties ne figurant pas à l'annexe I à parvenir à un développement durable ... ». Cet article indique également que les réductions obtenues grâce aux projets MDP peuvent être utilisées par les Parties visées à l'annexe I pour remplir leurs engagements. Les membres de la Table de concertation ont discuté d'un éventail de moyens qui pourraient être utilisés pour rendre opérationnel les critères de développement durable. Selon eux, si ces critères n'étaient appliqués que par les pays hôtes, des projets incompatibles avec les principes généralement acceptés du développement durable risqueraient d'être mis de l'avant. Cela pourrait créer de la méfiance à l'égard du MDP dans son ensemble et les personnes concernées pourraient subir des contrecoups.

Les membres de la Table de concertation conviennent que les pays en développement ont le droit d'établir des critères définissant le développement durable. Ils croient également que les industries canadiennes peuvent partager leur base de connaissances sur les questions liées au développement durable. De nombreux investisseurs du secteur privé canadien ont mis en place des politiques, des procédures et des critères d'investissement en matière de développement durable dont on pourrait se servir au moment de prendre des décisions concernant des investissements internationaux dans des projets de réduction des émissions. On recommande par ailleurs d'établir un dialogue sur cette question entre le gouvernement, l'industrie et les OENG afin d'éclaircir la notion de lignes directrices à application volontaire dont pourraient se servir les entités canadiennes qui souhaitent investir dans des projets AC et MDP.

---

[13] Soulignons qu'il n'y aura pas de pays « acheteur » identifiable au moment où sera instauré un projet mis en oeuvre unilatéralement.

L'article 12.4 stipule que le MDP « est placé sous l'autorité de la Conférence des Parties [...] [et] est supervisé par un conseil exécutif du mécanisme pour un développement 'propre' ». Les membres de la Table de concertation reconnaissent que le conseil exécutif du MDP serait un outil de prise de décisions plus efficace que la Conférence des Parties. Ils notent également qu'un conseil exécutif plus petit serait plus efficace, mais craignent toutefois qu'il puisse difficilement promouvoir les intérêts du Canada.

5.3 Chiffrement des réductions d'émission : additionnalité et conditions de base

a) Additionnalité

Les projets AC et MDP doivent permettre d'obtenir des réductions d'émission qui s'ajoutent à celles qui auraient lieu autrement. Cette question est particulièrement importante pour le MDP du fait que les crédits découlant de ces projets viennent augmenter le niveau global des quantités attribuées (c'est-à-dire les émissions permises), tandis que les crédits découlant des projets AC viennent réduire les quantités attribuées du cédant et augmenter, du même montant, les quantités attribuées de l'acquéreur. Les dispositions en matière d'additionnalité prévues pour le MDP prévoient la certification de « réductions d'émissions s'ajoutant à celles qui auraient lieu en l'absence de l'activité certifiée » (article 12.5c).

Cette question a une importance stratégique parce que, si la mise en application des critères d'additionnalité est trop ardue et astreignante, l'utilisation des mécanismes sera prohibitive. Il est par ailleurs important de maintenir l'intégrité environnementale des mécanismes fondés sur des projets.

Le Protocole n'exige pas que des règles définissant l'additionnalité soient élaborées pour l'AC[14], tandis que l'article 12 spécifie que des « modalités et des procédures » à cet effet doivent être élaborées pour le MDP. Si les crédits découlant d'un projet MDP dépassent les réductions d'émission effectivement obtenues grâce à ce projet l'achat et l'utilisation desdits crédits entraînent une augmentation nette des émissions globales. L'atteinte des objectifs environnementaux du Protocole nécessite donc le chiffrement exact des réductions obtenues grâce au MDP.

Les réductions d'émission « s'ajoutent » si un projet permet des émissions moindres que celles qui auraient eu lieu en l'absence dudit projet. Les réductions d'émission « additionnelles » sont calculées en déterminant la différence entre les niveaux d'émission en l'absence du projet (niveaux de référence des émissions) et les niveaux d'émission « en présence » du projet. Pour déterminer les niveaux de référence des émissions, on doit prévoir ce qui se passerait à l'avenir en l'absence du projet. Un tel exercice peut nécessiter l'examen d'un vaste éventail de facteurs de nature légale, économique et technique. On peut exprimer les niveaux de référence des émissions au moyen de profils d'émission passés et actuels ou de prévisions concernant la réglementation à venir et l'état et le degré de pénétration de technologies futures. Ainsi, les membres de la Table de concertation croient que les

[14] Il existe déjà de puissants facteurs qui incitent à mesurer correctement les réductions d'émissions obtenues grâce à un projet AC. Les gouvernements des pays hôtes voudront en effet s'assurer que les parties de quantités attribuées qui sont octroyées à un projet AC et exportées par l'entremise de celui-ci ne dépassent la mesure dans laquelle le projet réduit effectivement les émissions nationales mesurées conformément au Protocole. De plus, les investisseurs voudront par ailleurs recevoir une quantité d'URE qui corresponde à l'efficacité de réduction des émissions du projet dans lequel ils investissent.

projets dans le cadre desquels sont mises en place des technologies déjà requises en vertu de la réglementation ne représentent pas généralement quelque chose « d'additionnelle ». Selon eux, cependant, ces technologies peuvent être considérées comme quelque chose qui « d'additionnelle » si la réglementation en question n'est pas efficacement mise en application. Certains membres de la Table de concertation soulignent également qu'une technologie « additionnelle » peut éventuellement devenir courante et ne plus mériter d'être créditée. D'autres membres de la Table de concertation sont d'avis que l'imposition d'un trop grand nombre de critères d'additionnalité ferait en sorte qu'un moins grand nombre de projets seraient mis de l'avant. Un moyen d'acquérir de l'expérience à l'égard de cette délicate question est de progresser par étapes et d'apprendre par l'expérience. Ce n'est qu'ainsi que l'on parviendra un jour à discerner les véritables motifs qui conduisent à la mise en oeuvre d'un projet.

Les membres de la Table de concertation conviennent qu'il existera toujours de nombreux motifs à l'élaboration et à la mise en oeuvre des projets. Il sera fastidieux et coûteux, et probablement impossible de déterminer exactement ce qui se serait produit « de toute façon ». Il faudra donc s'assurer que l'additionnalité ne mette pas un frein à l'instauration de projets AC et MDP.

La Table de concertation a examiné une variété de formes d'additionnalité[15]. Les représentants de l'industrie et d'autres membres privilégient fortement les projets MDP qui sont axés sur une additionnalité environnementale par rapport au maintien du *statu quo*. Les groupes environnementaux ont le sentiment que d'autres critères d'additionalité devraient être appliqués. Le groupe de travail estime également que des considérations locales devraient être examinées au moment de déterminer l'additionnalité de projets en particulier. En outre, la Table de concertation croient qu'il ne faut pas prendre uniquement en considération les répercussions sur les émissions de gaz à effet de serre d'un projet. D'autres facteurs, tels que la compatibilité d'un projet avec les conditions et capacités locales et les avantages environnementaux locaux, devraient être pris en considération.

Les membres de la Table de concertation ont discuté du bien-fondé d'évaluer tous les effets que pourrait avoir un projet sur les émissions. Ils admettent cependant qu'il serait coûteux et pratiquement impossible d'évaluer tous les effets sur les émissions attribuables aux différents aspects d'un projet (p. ex., les émissions associées à la production de panneaux solaires installés dans le cadre d'un projet MDP).

Étant donné l'importance des mécanismes basés sur des projets, les membres de la Table de concertation croient que le Canada devrait jouer un rôle de chef de file dans la production et le partage des connaissances concernant ces mécanismes. Le Canada pourrait notamment organiser des ateliers

---

[15] Outre l'additionnalité relatives aux émissions, les types d'additionnalité suivants ont été examinés par la Table de concertation : *l'additionnalité programmatique*, tient compte des motifs et vise à déterminer si le projet pourrait ne pas avoir eu lieu s'il n'avait pas bénéficié d'un crédit pour la réduction des gaz à effet de serre ou s'il sera nécessaire de surmonter des barrières importantes pour le mettre en oeuvre ; *l'additionnalité financière*, veut qu'un projet soit mis de l'avant sans aide financière officielle ou qu'il ne soit pas profitable sur le plan financier (car s'il l'avait été, il aurait eu lieu de toute façon) ; l'*additionnalité temporelle*, veut que le projet puisse être mis de l'avant plus rapidement qu'il aurait pu l'être s'il n'avait pas bénéficié d'un crédit pour la réduction des gaz à effet de serre ; et *l'additionalité technologique*, qui fera en sorte que les crédits seraient octroyés que lorsque les projets emploient les technologies supérieures (en termes d'émissions de GES) par rapport à celles qui sont normalement implantées dans un pays ou une région au moment où le projet est lancé.

de travail et d'autres activités éducatives dans le but de disséminer les leçons tirées des projets de réduction des émissions et proposer des définitions concrètes reposant sur des exemples pratiques.

b) Niveaux de référence des émissions

Les niveaux de référence des émissions représentent un niveau d'émission hypothétique « en l'absence d'un projet » qui est utilisé pour calculer l'importance (soit le nombre de tonnes de CO_2) de la réduction des émissions découlant d'un projet. Ainsi, si une usine a produit 5 000 tonnes de CO_2 par année en l'absence du projet (niveau de référence) et que l'installation d'un nouvel équipement permet de réduire les émissions à 1 000 tonnes par année, les réductions d'émission attribuables au projet sont de 4 000 tonnes par année.

Cette question a une importance stratégique étant donné que les niveaux de référence sont des composantes importantes des mécanismes fondés sur des projets. Ces niveaux peuvent être calculés de différentes manières. Les facteurs suivants ont été évalués par la Table de concertation au moment où elle a examiné cette question : l'intégrité environnementale ; le bien-fondé de faibles coûts de transaction ; la disponibilité des données et de l'information technique ; et l'aspect pratique des différentes approches.

De nombreuses méthodes pourraient être utilisées pour déterminer les niveaux de référence des émissions. De manière générale, plus la méthode utilisée pour le faire est exacte, moins elle est pratique et plus elle coûte cher aux initiateurs de projets. Quatre méthodes de détermination des niveaux de référence des émissions ont été examinées par la Table de concertation.

- ***Niveau de référence projet par projet*** – Méthode parfois appelée approche du bas vers le haut qui permet d'estimer l'évolution réelle des émissions attribuables à un projet en particulier en comparant les émissions en fonction d'un niveau de référence rigoureusement défini en l'absence du projet.

Les méthodes permettant de calculer des taux de référence normalisés, parfois appelées approches hiérarchiques, sont considérées comme moins coûteuses. Les méthodes proposées sont les suivantes :

- ***Niveaux de référence sectoriels*** – Niveaux de référence communs à un secteur ou à un sous-secteur qui peuvent correspondre aux niveaux d'émission enregistrés dans un secteur industriel largement défini (p. ex., moyenne nationale des émissions de CO_2 par mégawatt-heure d'électricité produite) par rapport auxquels tous les projets proposés sont évalués.

- ***Niveaux de référence fondés sur une matrice*** – Reflètent les émissions issues de l'*ensemble de moyens technologiques* actuellement employés dans le pays hôte, plutôt que les émissions absolues ou les émissions propres à un secteur. La matrice sert à identifier et à classer les technologies et les meilleures pratiques disponibles qui pourront le mieux servir au calcul des taux d'émission de référence.

- ***Points de repère*** – *Normes de rendement* uniformes qui peuvent correspondre entre autres aux taux d'émission par unité de production, d'activité, de temps, sur lesquels pourrait reposer le calcul des taux d'émission pour les installations des pays industrialisés.

La détermination des niveaux de référence par projet est parfois considérée comme une méthode plus exacte que les autres méthodes envisagées. Elle s'applique à un projet en particulier et n'est pas affectée par l'utilisation de moyennes comme c'est le cas pour les autres méthodes. Les membres de la Table de concertation admettent toutefois qu'une approche par projet ne permet pas nécessairement de déterminer avec précision les niveaux de référence dans toutes les circonstances. La Table de concertation croit que la détermination de niveaux de référence propres à un projet en particulier exige souvent des ressources considérables. S'il veut déterminer avec précision ce qui se serait produit en l'absence d'un projet son initiateur doit établir des prévisions sur l'état et l'accessibilité des nouvelles technologies, la réglementation gouvernementale, le prix de l'énergie et les conditions macro-économiques. Dans le cadre du MDP, ce processus serait encore plus coûteux et arbitraire, car une entité opérationnelle (entreprise de comptabilité ou de certification) devrait collaborer avec les initiateurs d'un projet à la détermination des niveaux de référence ou établir ses propres niveaux au cas par cas. L'expérience acquise dans le cadre de la phase pilote des Activités de mise en oeuvre conjointe (AAC) a montré que ce processus est si coûteux et astreignant qu'il peut se révéler pratiquement impossible à utiliser par des pays en développement qui ne disposent pas des données requises pour la détermination des niveaux de référence.

Les taux de référence normalisés sont considérés comme moins coûteux à mettre en application, une fois que les dépenses initiales plus élevées requises pour leur calcul ont été effectuées. Cependant, beaucoup estime que les taux de référence normalisés donnent un portrait beaucoup moins exact des niveaux d'émissions qui seraient atteints « en l'absence du projet » que les méthodes employées pour déterminer les niveaux de référence par projet. Les niveaux de référence sectoriels sont des taux communs servant au calcul des réductions d'émission découlant de plusieurs projets au sein d'un même secteur (p. ex., la production d'électricité). Soulignons qu'établir des niveaux de référence sectoriels pour chaque pays peut exiger des données et des compétences en matière de modélisation dont ne disposent pas de nombreux pays. L'approche fondée sur une matrice est une méthode cohérente servant à classer l'intérêt relatif d'un moyen technologique inclus dans un projet en fonction de l'évolution de la technologie dans un pays ou une région en particulier. Parmi les inconvénients reliés à cette approche figure la difficulté à définir la portée des moyens technologiques selon laquelle chaque projet devrait être comparé – une norme locale, nationale, régionale ou globale devrait-elle s'appliquer? Les points de repère offrent, quant à eux, un taux d'émission uniforme et facile à utiliser. Ils ont pour inconvénients les dépenses initiales élevées à effectuer pour leur calcul dans chaque pays ou région, de même que le plus grand nombre d'erreurs qu'ils peuvent occasionner dans l'octroi ou le refus de crédits aux projets qui, s'ils étaient examinés au cas par cas, mériteraient des niveaux de référence autres que les niveaux communs déterminés au moyen des points de repère.

Facteurs additionnels à prendre en considération dans la détermination des niveaux de référence d'un projet.

- *Portée géographique* (nationale ou régionale)
- *Portée temporelle* (vers le passé ou vers l'avenir) et
- *Stabilité et durée des niveaux de référence* (Devraient-ils demeurer fixes dans le temps ou être modifiés? Quand?).

De nombreux membres de la Table de concertation soulignent le besoin pour l'investisseur d'avoir accès à un moyen précis de prévoir les avantages découlant d'un projet et favorisent donc la stabilité à

long terme des niveaux de référence. Cependant, pour tenir compte de l'évolution de la technologie, il conviendrait peut-être de raffermir à l'occasion les normes relatives aux émissions que les investisseurs à long terme doivent dépasser pour continuer à obtenir des crédits.

Les Parties au Protocole n'accordent pas toutes le même appui aux différentes méthodes ci-dessus. Les pays en développement s'opposent fortement à la détermination de niveaux de référence sectoriels et de points de repère, qu'ils considèrent comme n'étant qu'une première étape du processus de réduction des émissions. Par ailleurs, nombre des Parties visées à l'annexe B craignent que recourir uniquement à une approche par projet ne fasse grimper inutilement les coûts de transaction.

La Table de concertation est d'avis que l'on ne peut utiliser une seule et unique méthode pour déterminer les niveaux de référence applicables à tous les projets et à tous les pays. Elle recommande une approche souple qui permettrait tant aux pays investisseurs qu'aux pays hôtes de faire appel à la méthode de détermination des niveaux de référence qui convient le mieux aux circonstances locales et nationales entourant un projet. La Table de concertation recommande également qu'on envisage d'utiliser d'autres méthodes que celles proposées, dont celles permettant la détermination de niveaux de référence régionaux, ou de mettre à l'essai diverses méthodes de détermination des niveaux de référence en vertu d'une approche reposant sur l'apprentissage par la pratique.

Quelle que soit la méthode employée, les Parties et les investisseurs doivent s'assurer que les crédits d'émission sont uniformes et crédibles dans le contexte international des mécanismes. La Table de concertation estime que l'on devrait élaborer des lignes directrices uniformes à l'échelle internationale sur les niveaux de référence applicables au MDP, lesquelles pourraient ensuite être interprétées à l'échelle nationale. On pourrait s'inspirer pour cela du processus ISO 14000 ou des options élaborées par les experts d'organisations internationales telles que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

5.4 Obligation de rendre compte des projets

L'obligation de rendre compte des projets est le processus qui consiste à étayer un projet à en faire le suivi et à vérifier son efficacité environnementale. Cette question est stratégiquement importante, car il s'agit d'un élément clé du processus d'échange global, surtout en ce qui concerne le MDP. Les articles 6 et 7 contiennent un certain nombre de dispositions visant à assurer la transparence, l'efficacité et l'obligation de rendre compte sur les plans de la conception et du fonctionnement des deux mécanismes fondés sur des projets.

La Table de concertation estime qu'il serait utile pour le MDP et l'AC d'établir des méthodes de rapport normalisées et un registre électronique. En outre, la Table de concertation estime que l'exigence selon laquelle les entités opérationnelles (telles que désignées par le conseil exécutif du MDP) doivent enregistrer, vérifier et certifier les réductions d'émission devrait être mise en application par le truchement d'un système local d'organisations accréditées, comme c'est le cas dans le modèle ISO 14000.[16] Ces entités pourraient être accréditées et leur rendement évalué au moyen de méthodes semblables à celles employées par l'Institut canadien des comptables agréés.

[16] La vérification des projets est le processus selon lequel les projets MDP sont évalués en vue de déterminer s'ils ont bel et bien permis de réduire les émissions selon les niveaux projetés. L'article 12 exige que les émissions MDP soient

Selon les membres de la Table de concertation, le processus d'obligation de rendre compte peut non seulement servir à étayer le rendement de la réduction des émissions d'un projet mais aussi permettre de rendre compte de la contribution d'un projet au développement durable.

On devra élaborer un système canadien spécialement conçu pour rendre et communiquer les décisions concernant l'« approbation » des projets AC, conformément à l'article 6.1a), et la « participation volontaire » aux projets MDP, conformément à l'article 12.5a. Des mécanismes semblables sont requis dans les pays hôtes qui souhaitent autoriser des projets AC et MDP. Comme il est mentionné dans la section sur les exigences en matière de développement durable applicables au MDP, ce mécanisme d'approbation pourrait être le véhicule nécessaire pour articuler le point de vue canadien quant à la nature des projets répondant aux normes qualitatives en matière de développement durable. Il serait logique que ces fonctions soient exécutées par le bureau canadien du MDP et de l'AC déjà en place.

5.5 Coûts de transaction et risques

La Table de concertation reconnaît que les coûts de transaction pourraient éventuellement restreindre l'utilisation des mécanismes de Kyoto, surtout en ce qui a trait au MDP. Bien que l'on reconnaisse que le système doit être assujetti à des règles claires et efficaces sur le plan environnemental, l'expérience de la phase pilote des Activités de mise en oeuvre conjointe (AMOC) a montré que les coûts de transaction peuvent nuire aux projets. Le processus servant à déterminer les niveaux de référence, l'additionnalité et l'admissibilité des projets (au niveau du pays hôte et du système du MDP) pourrait entraîner des coûts susceptibles de restreindre l'utilisation des mécanismes fondés sur des projets. S'ils ne sont pas contrebalancés par de très faibles coûts de réduction des émissions, les coûts et les risques élevés de transaction ne mettent pas le MDP sur le même pied que l'EDE et l'AC. La Table de concertation reconnaît cependant que, même si de faibles coûts de transaction sont souhaitables, il est aussi important de maintenir l'intégrité environnementale des mécanismes basés sur des projets. On pourrait diminuer les coûts en utilisant des règles plus simples pour la détermination des niveaux de référence et de l'additionnalité. De façon similaire, si l'on avait recours à un processus rationalisé d'approbation des projets, les participants auraient tous une idée plus juste des chances que leur projet puisse être soumis au processus d'approbation à un faible coût et à un rythme raisonnable.

5.6 Frais du MDP

Les membres de la Table de concertation ont examiné un éventail de moyens pour amasser les fonds nécessaires pour couvrir les coûts administratifs associés au MDP et aider les pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets défavorables des changements climatiques à financer le coût de l'adaptation, comme il est stipulé à l'article 12.[17] Mis à part le fait qu'ils souhaitent que soient minimisés les coûts globaux d'utilisation du MDP, les membres de la Table de concertation ne se sont pas entendus sur les montants à prélever. Ils soulignent que des frais élevés peuvent

certifiées sur la base d'une participation volontaire approuvée par chaque Partie, de la production d'avantages réels, mesurables et durables et de l'additionnalité.

[17] Conformément aux dispositions du Protocole de Kyoto, la Table de concertation estime généralement que des frais ne devraient s'appliquer qu'au MDP.

restreindre l'utilisation du MDP et que, par conséquent, diminuer les montants nécessaires à l'administration et à l'adaptation. Ils s'entendent aussi pour dire que les frais associés au MDP ne devraient pas être la seule source de financement de l'adaptation.

Quatre approches ont été prises en considération en matière de prélèvement :

1. Pourcentage des profits sur les ventes
2. Pourcentage du prix de vente
3. Forfait par tonne prélevé à l'émission ou au premier transfert
4. Portion des REC gagnées

Parmi ces quatre options, la Table de concertation préfère la quatrième. Elle est réalisable sur le plan administratif, évite d'imposer un prélèvement avant que des profits n'aient été réalisés sur les ventes et peut contribuer à la divulgation publique des prix (par l'entremise de la vente subséquente ou par enchères des REC). Cependant, la Table de concertation estime qu'il faudra envisager d'autres méthodes de financement possibles. Plus précisément, la Table de concertation estime que plus de travaux devraient être effectués sur le niveau de prélèvement et la méthode optimale pour couvrir les coûts administratifs. Aucune des options envisagées ne traite de la question du financement à court terme des coûts administratifs. La Table de concertation est d'avis que le système du MDP ne doit pas être la seule source de financement de l'adaptation.

Les risques associés aux investissements dans les projets MDP et AC englobent entre autres les risques que le projet ne soit pas approuvé par le pays hôte ou acheteur, que le projet ne donne pas les résultats escomptés et que les règles du jeu changent durant le déroulement du projet. Il nous faut donc définir des règles applicables au MDP et à l'AC aptes à réduire ces risques et déterminer le rôle que pourraient jouer les gouvernements nationaux pour les atténuer.

Voici certaines des méthodes commerciales et contractuelles utilisées pour gérer et prévenir les risques : déplacer le risque de contre-performance ou de changement des règles à d'autres projets en restreignant les achats de REC/URE déjà approuvées et en restructurant les contrats de sorte que les paiements soient effectués à la livraison ; acheter de groupements qui vendent des crédits garantis ; acheter de l'assurance pour couvrir les contre-performances ; ou bien acheter des crédits provenant de projets garantis par une tierce partie (p. ex., la Banque mondiale). Les risques peuvent aussi être assumés par les acheteurs, qui peuvent alors adapter leur stratégie commerciale en ajustant les prix auxquels ils sont disposés à acheter de futurs crédits (crédits qui ne sont pas encore certifiés ou émis) pour refléter les risques inhérents à un projet ou à la réglementation (changement des règles). Une autre possibilité est de diversifier le risque en réunissant un portefeuille de crédits comportant une combinaison de placements à valeur actualisée et de placements garantis.

Les répercussions des exigences réglementaires, les incertitudes et les frais associés au MDP, en combinaison avec les coûts et les risques connus du commerce dans les pays en développement, peuvent réduire considérablement l'attrait exercé par les projets MDP. Si le MDP a peu de succès, on ne pourra, comme on l'espérait au départ, répandre l'utilisation des technologies écologiques et accroître la participation des pays en développement aux efforts planétaires. Cela aurait pour effet d'augmenter les coûts d'assurance de la conformité et de diminuer la participation des pays en développement. Pour ces raisons, il faut déployer tous les efforts nécessaires pour simplifier le plus possible le système et élaborer des règles stables et prévisibles. Si cela ne se fait pas par l'entremise

de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, des politiques intérieures pourraient contribuer à l'atteinte des mêmes objectifs : facilité d'utilisation, accès à des mesures de neutralisation peu coûteuses, utilisation plus répandue de technologies écologiques et participation accrue des pays en développement aux efforts planétaires. Grâce à des politiques gouvernementales proactives, il serait possible de promouvoir le partage des meilleures pratiques techniques et transactionnelles, et d'aider les pays hôtes à établir un environnement propice à la mise en oeuvre des projets. Le Canada est bien placé pour contribuer à la création de cet environnement dans les nombreux pays avec lesquels il entretient de bonnes relations.

6. Liens avec un processus national

6.1 Liens généraux

Dans le cadre de leurs discussions sur les éléments requis pour garantir l'intégration complète du Canada au système international d'échange de droits d'émission, les membres de la Table de concertation ont étudié différents scénarios, certains favorisant l'adoption d'un système intérieur d'échange de droits d'émission et d'autres pas. Selon eux, un système intérieur devrait nécessairement reposer sur l'éventail des protocoles de surveillance des émissions, des systèmes de suivi des unités de réduction des émissions, des exigences en matière d'établissement de rapports et des dispositions légales nécessaires à une intégration efficace du Canada au système international et au respect des critères d'admissibilité au commerce international.

Le développement des mécanismes de Kyoto, incluant leurs liens avec le processus intérieur, soulève un intérêt significatif dans le public et des questions dans le secteur privé. Afin de continuer à suivre les principaux principes adaptés jusqu'à présent au cours des discussions sur ces questions, incluant l'efficacité économique, l'intégrité et la crédibilité environnementale et la transparence, il appert nécessaire de s'assurer que les intérêts variés puissent avoir l'occasion de commenter et de participer au développement de ces mécanismes dans le contexte canadien. Aussi, auprès des gouvernements, les autres personnes intéressées dont des représentants du secteur privé et des organisations d'intérêt public devraient avoir l'occasion de débattre des politiques et des options de développement de façon appropriée.

a) En préparation pour les mécanismes de Kyoto

De nombreux membres de la Table de concertation estiment qu'un système intérieur de crédits pour mesures hâtives en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre est un élément clé pour assurer la participation active du secteur privé aux mécanismes de Kyoto. Selon les membres de la Table de concertation, un programme prévoyant des crédits pour mesures hâtives et vérifiables de réduction ou de piégeage des émissions de gaz à effet de serre stimulerait les échanges à l'échelle nationale et pourrait se révéler efficace pour acquérir l'expérience nécessaire à une utilisation efficace des mécanismes internationaux. Les membres de la Table de concertation recommandent le maintien d'un lien explicite avec les travaux effectués par la Table de concertation sur les crédits pour mesures hâtives et par le Groupe de travail sur les permis échangeables.

Diverses étapes préparatoires peuvent être suivies pour accroître les capacités nationales parmi les entités légales et les organismes gouvernementaux. Cependant, on ne peut s'attendre à une utilisation à grande échelle des mécanismes tant que la situation réglementaire probable à l'échelle nationale ne sera pas mieux définie.

L'Échange de droits d'émission (EDE) exige non seulement la passation de contrats à terme, mais aussi l'établissement de registres en la matière. On peut dès maintenant amorcer des projets d'application conjointe (AC) et de Mécanisme de développement propre (MDP), ces derniers étant d'un intérêt particulier puisque des crédits peuvent s'appliquer à compter de l'an 2000. La Table de concertation a examiné un cadre assurant la déclaration, la vérification et la certification des projets à court terme. Le but de cette initiative est de permettre au Canada d'acquérir de l'expérience relativement à l'AC et au MDP ; d'accroître ses capacités nationales en vue de la réalisation de projets

futurs ; et d'accumuler des crédits aux fins d'utilisation ultérieure. Le gouvernement canadien pourrait éventuellement offrir des garanties à des entreprises participantes du secteur privé. En ce sens, il conviendrait d'inclure cette proposition aux travaux actuellement effectués sur les crédits pour mesures hâtives.

b) Registres

Il semble qu'un consensus international existe sur la nécessité pour les Parties de créer des systèmes nationaux pour consigner leurs quantités attribuées et d'effectuer le suivi des unités de réduction des émissions échangées ou détenues par les Parties (gouvernement national) et des entités légales. Pour améliorer l'intégrité du système de suivi, il conviendrait d'attribuer un numéro de série unique à chaque unité de réduction des émissions, qu'elle soit détenue par un gouvernement national, allouée à des entités, créée par l'amélioration du piégeage par les puits ou acquise par l'entremise du commerce international. L'uniformisation de la conception des registres nationaux faciliterait le commerce international. Plusieurs Parties peuvent se regrouper afin d'exploiter conjointement un registre national. Les registres nationaux devraient permettre aux entités nationales et étrangères de tenir des comptes, et les données qu'ils contiennent devraient être accessibles au public. Selon les membres de la Table de concertation, il pourrait être approprié d'établir des lignes directrices définissant les normes minimales applicables à la conception et à l'exploitation des registres.

Si un système d'échange de droits d'émission (EDE) est adopté, les registres nationaux devraient être conçus pour faciliter la liaison avec leurs utilisateurs et des registres étrangers. Les registres devraient inclure des dossiers sur toutes les cessions d'unités de quantités attribuées, d'unités de réduction des émissions (URE), de crédits de réduction des émissions certifiées (REC) qu'ont déclarées les Parties dans leur compte national, de même qu'un dossier sur toutes les quantités attribuées que détient chaque Partie dans son compte national. Les registres devraient permettre de faire le lien avec la base de données contenant l'inventaire annuel des émissions que chaque Partie a déclarées à la Conférence des Parties, conformément aux dispositions des articles 5 et 7. L'expérience du Canada relative au Programme d'échange de réductions des émissions de gaz à effet de serre (GERT) et au Programme d'échange de réduction des émissions (PERT) sera utile pour la conception et l'exploitation de tels registres.

Chaque année, la balance des registres employés par chaque pays (ou groupe de pays) serait effectuée afin de vérifier l'exactitude de la comptabilité en partie double des Parties pour toutes les cessions d'unités d'émission. À la fin de chaque période d'engagement, un rapprochement des registres serait effectué aux fins de vérification de la conformité, et les unités de réduction des émissions seraient retournées (ou tout simplement supprimées) de chaque compte national pour couvrir les émissions produites durant la période d'engagement. Une période serait vraisemblablement allouée pour l'exécution de transactions supplémentaires aux fins de vérification de la conformité.

c) Questions de commerce international ; traitement des multinationales

Étant donné que le commerce international revêt une grande importance pour le Canada, les membres de la Table de concertation sont convaincus de l'urgence d'une analyse plus poussée de cette question. Ils font ressortir trois principaux sujets de préoccupations.

1. Les liens entre les mécanismes de Kyoto et les règles de portée plus large régissant le commerce international, plus précisément l'interaction avec l'Organisation mondiale du commerce et le traitement préférentiel des industries nationales (p. ex., les subventions, les barrières commerciales).

2. La position concurrentielle des entreprises canadiennes et les politiques canadiennes concernant l'échange des droits d'émission (commerces intérieur et international), à la lumière des mesures prises par les États-Unis.

3. Le lien entre l'utilisation des mécanismes de Kyoto par les entités canadiennes et le degré de respect des engagements pris par le Canada dans le cadre du Protocole de Kyoto.

Le traitement des entreprises multinationales est un autre sujet fort complexe et délicat. L'un des principes directeurs de l'Organisation mondiale du commerce veut qu'un pays ne puisse faire de discrimination entre ses partenaires commerciaux ou entre ses propres produits, services et citoyens et ceux d'autres pays. En regard d'un système intérieur d'échange de droits d'émission, cela signifierait que toute affectation à même le budget des émissions attribuées du Canada à des entreprises situées au Canada ne doit pas être discriminatoire à l'égard d'entreprises non canadiennes ou d'entreprises multinationales exploitées au Canada. Selon les membres de la Table de concertation, on devrait examiner plus à fond les questions relevant de l'Organisation mondiale du commerce, dans le but de déterminer leurs répercussions sur les multinationales en fonction des différents systèmes nationaux et internationaux d'échange de droits d'émission.

Les questions liées au commerce entre le Canada et les États-Unis, surtout en ce qui a trait aux produits énergétiques, devraient faire l'objet d'un examen approfondi visant à mieux comprendre les liens entre le commerce des droits d'émission et le commerce des produits.

Les entreprises multinationales souhaiteront sans aucun doute effectuer des échanges entre leurs filiales situées dans les divers pays visés à l'annexe I. Comme pour tout commerce international relié aux mécanismes de Kyoto, une cession réalisée par une multinationale ne sera jugée conforme que si elle est enregistrée auprès des gouvernements des Parties visées à l'annexe I et si lesdites Parties effectuent les ajustements appropriés à leurs comptes dans le registre international.

Certains proposent que les organismes canadiens obtiennent une approbation gouvernementale avant d'exporter (vendre ou transférer) des parties de quantités attribuées. Cette façon de faire ne ferait qu'ajouter à la complexité, aux coûts et à l'incertitude et irait à l'encontre de l'objectif que l'on s'est fixé, soit une liaison transparente entre le commerce intérieur et le commerce international. Le statut de conformité du Canada n'est pas compromis par la vente de quantités attribuées dans la mesure où une réduction des émissions correspondante (définie conformément aux conditions de base et aux processus d'inventaire applicable au Canada en vertu du protocole de Kyoto) est effectuée au Canada par l'entité qui souhaite faire une vente internationale. Les propositions qui entravent le marché devraient être évaluées en comparant leurs avantages marginaux (le cas échéant) à leurs coûts.

6.2 Répercussions sur la Stratégie de mise en oeuvre nationale

La conception et le fonctionnement des mécanismes de Kyoto ont des répercussions aussi nombreuses qu'importantes sur la Stratégie de mise en oeuvre nationale. Voici certaines des questions les plus

importantes en la matière.

Questions importantes nécessitant un examen plus poussé

- Commerce international
- Compétitivité
- Liens entre les mécanismes de Kyoto et le statut de conformité du Canada

Répercussions des mécanismes de Kyoto sur l'économie nationale et le secteur privé

- Supplémentarité : effets des plafonds chiffrés sur l'utilisation des mécanismes de Kyoto
  - Transposition des limites au secteur privé
  - Répercussions économiques d'une limite effective
- Règles en matière de responsabilité : incidence de règles liant les Parties sur les entités
- Autres règles susceptibles de diminuer la souplesse nationale

Mesures prises en vue de l'établissement d'un régime de mise en application des mécanismes de Kyoto

- Mise en place d'un programme intérieur de crédits pour mesures hâtives
- Identification de pays cibles pour les projets AC et MDP
- Renforcement des capacités du secteur privé en partageant des idées et des expériences liées aux mécanismes et en faisant preuve de leadership
- Conception et exploitation des registres
- Élaboration de politiques et mise en place de systèmes administratifs dans les gouvernements fédéral et provinciaux
- Compréhension des niveaux de référence et de l'additionnalité : ateliers, exemples pratiques et recherche
- Puits de carbone : définitions, méthodes de mesure, surveillance

Les membres de la Table de concertation reconnaissent que nombre de questions liées aux pays en développement devraient faire l'objet d'un examen plus poussé, si l'on veut renforcer leurs capacités intérieures à utiliser les mécanismes. Ils soulignent que l'Agence canadienne de développement international, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et le Fonds pour l'environnement mondial devraient jouer un rôle important dans le renforcement des capacités intérieures et pourraient contribuer à assurer une répartition équitable des avantages retirés des projets entre les pays en développement.

Appendice A : Pays visés à l'annexe B et leurs engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre en vertu du protocole de Kyoto

Engagements chiffrés de limitation ou de réduction des émissions	(pourcentage de l'année de référence)
Australie	108
Autriche (UE)	92
Belgique (UE)	92
Bulgarie*	92
Canada	94
Croatie*	95
République tchèque*	92
Danemark (UE)	92
Estonie*	92
Communauté européenne	92
Finlande (UE)	92
France (EU)	92
Allemagne (UE)	92
Grèce (UE)	92
Hongrie*	94
Islande	110
Irlande (UE)	92
Italie (UE)	92
Japon	94
Lettonie*	92
Liechtenstein	92
Lituanie*	92
Luxembourg (UE)	92
Monaco	92
Pays-Bas (UE)	92
Nouvelle-Zélande	100
Norvège	101
Pologne*	94
Portugal (UE)	92
Roumanie*	92
Fédération de Russie*	100
Slovaquie*	92
Slovénie*	92
Espagne (UE)	92
Suède (UE)	92
Suisse	92
Ukraine*	100
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (UE)	92
États-Unis d'Amérique	93

***Pays en transition vers une économie de marché.**

Appendice B: Arrière-plan

Contexte international

Points clés qui décrivent la situation internationale.

- Les trois principaux blocs de négociation sont le « Groupe Parapluie » (Canada, États-Unis, Fédération de la Russie, Ukraine, Norvège, Japon, Australie, Nouvelle-Zélande et Islande), l'« Union européenne », qui comprend plusieurs pays de l'Europe centrale dont l'économie est en transition, et le G77 avec la Chine.

- Les membres de l'Union européenne se sont mis d'accord pour être conjointement responsables de leurs engagements globaux et ont formé une « bulle » de coopération. L'Union européenne a redistribué l'objectif collectif de réduction des émissions de 8 p. cent sous les niveaux de 1990 pour permettre à certains pays (p. ex., l'Irlande et le Portugal) d'augmenter leurs émissions au-dessus de leurs niveaux de 1990, tandis que d'autres (Royaume-Uni, Allemagne) feront de plus grandes réductions. Un important échange de droits d'émission a déjà eu lieu en raison de cette redistribution.

- L'Article 4 du Protocole traite de la bulle de l'Union européenne, processus qui peut avoir un certain attrait pour les membres du Groupe Parapluie.

- Les émissions actuelles de l'Union européenne sont maintenant sensiblement égales aux niveaux de 1990. Depuis les années 1980, le Royaume-Uni a effectué de grands changements en délaissant le charbon au profit du gaz pour produire l'énergie électrique, et l'unification de l'Allemagne a permis d'effectuer d'importantes réductions des émissions dans l'ex-Allemagne de l'Est (c.-à-d. le « vent » de l'Allemagne de l'Est).

- Les pays en transition vers une économie de marché ont tendance à effectuer des réductions des émissions très importantes en raison de systèmes énergétiques plus efficaces. Si la Pologne, la Hongrie et d'autres pays de l'Europe centrale se joignent à l'Union européenne, ils pourront apporter d'importants surplus d'émissions dans la bulle de l'Union européenne.

- La Russie et l'Ukraine sont susceptibles d'avoir de gros surplus du côté des quantités attribuées. La récession et la restructuration économiques font en sorte que leurs émissions, entre 2008 et 2012, se situeront vraisemblablement bien en-dessous des plafonds d'émission de Kyoto.

- La Corée du Sud, la Turquie et le Mexique sont les seuls pays de l'OCDE à ne pas avoir pris les engagements de réduction des émissions visés à l'annexe B.

- Même si leurs émissions par habitant n'équivalent qu'à 10 à 15 p. cent de celles du Canada, la Chine et l'Inde voient leurs rejets s'accroître rapidement. La Chine est déjà la deuxième plus importante source mondiale de gaz à effet de serre.

Expérience relative aux échanges de droits d'émission

L'expérience du monde réel relative aux programmes d'échange de droits d'émission à grande échelle pour des secteurs donnés a prouvé que des limites d'émission clairement définies, des systèmes rigoureux de surveillance de l'environnement et d'application de la réglementation, lorsqu'ils sont combinés avec un outil d'échange de droits d'émission normalisé, peuvent produire :

- d'importantes réductions des émissions qui sont bien documentées
- de meilleurs résultats en matière de conformité en raison des systèmes de mesure obligatoires et des pénalités claires
- des réductions des émissions atteintes avant l'échéance prévue
- un coût de conformité global beaucoup plus bas comparativement à une réglementation moins souple
- des mesures incitatives claires pour l'élaboration de meilleures techniques anti-pollution peu coûteuses

L'échange international de droits d'émission fournit une dynamique politique, commerciale et économique ainsi qu'un niveau de complexité entièrement nouveaux qui peuvent empêcher d'effectuer tous les gains qui devraient être réalisés selon la théorie économique.

Les marchés d'échange de droits d'émission sont à l'origine des prix publics, de l'échange actif, des marchés compétitifs et de la participation de nombreux intermédiaires. L'échange incite ceux qui peuvent réduire la pollution à de moindres coûts à le faire davantage et constitue une mesure incitative claire et basée sur le profit pour créer de nouvelles technologies rentables de lutte contre la pollution. L'échange de droits d'émission met un prix sur ce que l'on a considéré comme une ressource inépuisable et à coût nul. Cela corrige ce que les économistes appellent une « imperfection du marché », qui survient lorsque les pleins effets de l'activité des consommateurs et de l'industrie, y compris les effets externes comme la pollution, ne sont pas pris en considération. En initiant le processus de limitation des émissions globales de gaz à effet de serre et en permettant une certaine souplesse dans l'atteinte des limites, le Protocole de Kyoto aide à établir le « marché manquant » pour l'utilisation de l'atmosphère limitée de la Terre.

L'échange de droits a aidé à améliorer divers problèmes de pollution, comme le plomb dans l'essence, le smog urbain et les pluies acides. Les dispositions relatives à l'échange de droits du Protocole de Montréal (lequel faisait baisser graduellement la production de substances qui appauvrissent l'ozone stratosphérique) établissent un précédent avec des règlements flexibles à l'échelle internationale. L'approche relative aux permis échangeables a également démontré son efficacité dans d'autres systèmes de gestion des ressources naturelles, notamment la gestion des pêches.[18]

[18] Voir, par exemple, Calman (1997) pour un examen du système de quotas de pêche échangeables de la Nouvelle-Zélande, Lee (1996) pour un examen du processus d'échange en vertu du Protocole de Montréal, l'Environmental Protection Agency américaine (1985) pour un examen du processus d'échange en matière de contenu en plomb de l'essence, l'Environmental Defense Fund (1997) pour un examen des résultats du système américain d'allocation concernant l'anhydride sulfureux et le South Coast Air Quality Management District (1999) pour un examen des résultats du programme RECLAIM de Los Angeles visant à réduire le smog urbain.

Jusqu'à maintenant, les efforts pour élaborer des solutions de remplacement aux permis échangeables, nécessaires lorsque les émissions (notamment les émissions de gaz à effet de serre) ne sont pas piégées de façon rigoureuse à l'intérieur de quelques secteurs, ont été modestes – cependant, ces solutions sont des prototypes pour l'AC, le MDP et l'échange de droits d'émission intérieur dans le cadre de projets. L'expérience du Canada avec ce dernier processus pour divers polluants s'est accrue au cours des dernières années avec l'introduction du Programme d'échange de réductions des émissions (PERT) et du récent Programme d'échange de réductions des émissions de gaz à effet de serre (GERT). En outre, certaines entreprises canadiennes ont déjà effectué des échanges internationaux de crédits sur les gaz à effet de serre et les précurseurs de l'ozone troposphérique. Néanmoins, il faut commencer à acquérir une expérience plus importante et plus approfondie de ces mécanismes. La phase pilote des activités de mises en œuvre conjointe, en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), a été un processus que les organismes gouvernementaux canadiens ont pu utiliser pour commencer à se préparer à appuyer la participation aux mécanismes internationaux établis en vertu du Protocole de Kyoto. Les marchés organisés du Royaume-Uni, de l'Australie, des États-Unis et du Canada ont exprimé un intérêt pour les échanges de crédits d'émission de gaz à effet de serre. Ces marchés publics contribueront à établir une transparence dans les prix, à rendre le marché fonctionnel et à instaurer la concurrence ; ils aideront aussi à réduire le coût des transactions. De plus, un certain nombre de courtiers et d'autres institutions financières sont maintenant engagés dans l'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre. De son côté, *British Petroleum* utilise présentement un programme d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre à l'interne pour certaines de ses installations dans le monde. La Table de concertation souligne qu'il serait avantageux d'avoir un processus efficace d'échange de crédits sur le carbone au Canada.

Mécanique relative à l'ENDE

L'Union européenne et le Groupe Parapluie reconnaissent qu'il est souhaitable que des entités (comme les sociétés industrielles, les entités gouvernementales, les ONG, les institutions financières et les particuliers) puissent participer directement à l'échange des droits d'émission. De nombreux pays, y compris le Canada, examinent activement des méthodes pour dévoluer des parties de leur budget national sur les émissions et des responsabilités en matière de réduction des émissions à des entités comme moyen répartir la gestion de leur stratégie de réduction des émissions globale. La logique de cet échange au « niveau de l'entité » est de permettre à ceux qui sont le plus proches du problème d'offrir des solutions à faible coût qui correspondent mieux à leurs besoins.

Voici un résumé des mécanismes essentiels si des systèmes d'échange intérieur de droits d'émission sont utilisés. Le lecteur notera que ces mécanismes sont fondamentalement les mêmes que ceux du processus établi pour les Parties au Protocole de Kyoto.

1. Déterminer quelle partie de l'objectif d'émission national sera géré au niveau de l'entité.
2. Attribuer des objectifs d'émission aux sources d'émission ou aux groupes de sources.
3. Établir un registre, allouer des unités d'émission pour les sources réglementées (il existe divers moyens de le faire) et établir des méthodes pour générer des crédits à l'extérieur des secteurs réglementés.
4. Surveiller les émissions des sources réglementées, faire le suivi des initiatives en matière de réduction des émissions et constituer des dossiers à leur sujet.

5. Faire en sorte que chaque source détienne un nombre d'unités d'émission équivalant à ses émissions ; celles qui effectuent des réductions d'émission considérables peuvent vendre à celles qui doivent assumer des coûts de réduction plus élevés.
6. Procéder à des vérifications du degré de conformité, entreprendre des démarches pour faire appliquer les règlements, au besoin.
7. Établir des méthodes pour assurer un lien avec le processus d'échange international.

Comme c'est le cas pour les Parties, on pourrait permettre aux entités d'utiliser directement l'EDE et l'AC. On pourrait également leur permettre de gagner des « crédits » nouvellement créés en améliorant des puits de carbone ou en réduisant les émissions par le biais de projets MDP menés dans les pays en développement et qui entraînent une réduction des émissions supérieure à ce qu'elle aurait été autrement.

Évaluation de la situation canadienne

Les sources canadiennes d'émission de gaz à effet de serre les plus importantes sont le transport (27 %), l'industrie (20 %), la production d'électricité (17 %), la production de combustibles fossiles (12 %), les sources non énergétiques (y compris la production de ciment et de chaux ainsi que l'érosion du sol) (12 %), les résidences (8 %) et les commerces (5 %) (Perspectives énergétiques du Canada, 1996).

En 1995, les émissions de gaz à effet de serre totales du Canada étaient d'environ 9 p. cent supérieures aux niveaux de 1990. Les projections les plus récentes indiquent que, si le Canada maintient sa croissance actuelle et qu'il n'introduit aucun nouveau programme lié au climat, les émissions de 2010 seront de 703 millions de tonnes métriques d'équivalent CO_2, soit 140 millions de tonnes métriques (25 %) au-dessus de l'objectif canadien établi en vertu du Protocole de Kyoto (Ressources naturelles Canada, octobre 1998). Cet écart de 140 millions de tonnes entre les niveaux d'émission qui seraient atteints en 2010, si rien n'est changé, et l'objectif de Kyoto est souvent utilisé pour caractériser la portée du défi environnemental auquel fait face le Canada en vertu du Protocole de Kyoto. Une mesure très approximative de l'ampleur économique de ce problème peut être obtenue en utilisant les prix du marché du carbone estimés à partir des prix le plus bas et le plus élevé de l'éventail prévu des prix du marché[19] -- 11,50 à 23 dollars par tonne d'équivalent CO_2. (À 1 dollar américain = 1,4 dollar canadiens, ces prix vont de 8,21 à 16,42 $US par tonne d'équivalent CO_2 ou de 30 à 60 $US par tonne de carbone). En multipliant ces prix par la taille de l'écart pour mesurer le coût annuel de rencontrer les engagements, il est assumé grossièrement que la courbe de coût de réduction intérieure est linéaire et plate et aussi que l'acquisition de droits d'émissions à l'étranger peut se faire au même prix. L'application de ces prix hypothétique à l'« écart » de 140 millions de tonnes, permet d'avancer que le coût associé au respect des engagements du Canada s'établirait entre 1,6 et 3,2 milliard de dollars si l'échange de droits d'émission était mis en œuvre de façon efficace.

[19] Les prix sont pour l'an 2010 en dollars courants. Ils proviennent de divers modèles économiques qui partent du principe de l'échange international libre et reflètent également les modèles examinés et les estimations fournies par un groupe d'experts nord-américains qui se sont réunis dans le cadre du Forum sur l'analyse économique des changements climatiques qui a eu lieu les 19 et 20 mai 1999 à Montréal. Il convient de noter que la Maison Blanche a utilisé une évaluation descendante pour établir des prix de 18 à 23 $US par tonne de carbone (voir Council of Economic Advisers, 1998) ; un participant dominant du marché utilise une approche ascendante pour en arriver à une projection de 20 $US par tonne de carbone (voir Sandor et Skees, mars 1999).

Il ne faut pas oublier que les estimations ci-dessus découlent entièrement des hypothèses fournies. Elles ne tiennent pas compte de la valeur des avantages reliés à l'atténuation des changements climatiques ni des avantages économiques (p. ex., factures d'électricité moins élevées) ou environnementaux (p. ex.. un air urbain plus pur) qui peuvent découler de la réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre.

Poussons plus loin cet exemple hypothétique. Si le Canada peut respecter l'engagement de Kyoto, tout en tirant profit des possibilités lui permettant de réduire ses coûts par tonne de 23 à 11 $, 1,6 milliards de dollars par année seraient ainsi économisés.[20]

Examinons maintenant de façon un peu plus détaillée un scénario hypothétique où le Canada utiliserait les mécanismes de Kyoto pour respecter ses engagements en matière de réduction des émissions par le biais de réductions effectuées à l'étranger. (Ce pourcentage hypothétique est semblable au ratio des biens et des services importés figurant dans le produit national brut du Canada). Dans ce scénario, les unités de réduction des émissions acquises chaque année représentent un total de 49 millions de tonnes métriques d'équivalent CO_2. Selon les prix mentionnés précédemment, ceci entraînerait des transactions de l'ordre de 563 millions de dollars à 1,13 milliards de dollars par année pour l'acquisition d'unités d'émission internationales. Si ces 49 millions de tonnes étaient divisées également entre les acquisitions par l'intermédiaire de l'EDÉ, de l'AC et du MDP, des dépenses totales engagées sur cinq ans pour acquérir des unités d'émission seraient de 1,4 à 2,8 milliards de dollars pour l'EDÉ et l'AC, et de 1,4 à 2,8 milliards de dollars pour le MDP.

Le Tableau 2 résume la portée de ces scénarios. Il convient de noter qu'il ne s'agit que de scénarios et qu'il est impossible de prévoir avec exactitude quels seront les chiffres utilisés à chaque étape. Il faut également noter que le chiffre présenté comme la « moyenne » annuelle pour les dépenses engagées dans le cadre des projets MDP n'est que la valeur du scénario de la dépense totale de cinq ans divisée par cinq, alors qu'en réalité les dépenses engagées pour le MDP peuvent être étalées sur de nombreuses années et les crédits du MDP peuvent commencer à s'accumuler à l'an 2000. Donc, même si ces totaux de cinq ans pour le MDP étaient atteints, les flux annuels actuels peuvent être quelque peu plus faibles.

20 Les chiffres présentés pour le prix et les coûts sont exprimés en dollars canadiens. L'utilisation des prix observés en dollars américains semble être une nouvelle convention sur le marché du carbone. Il convient également de noter que les émissions sont parfois présentées en tonnes de carbone et non pas de CO_2. Or, une tonne de carbone équivaut à 3,664 tonnes de CO_2.

Tableau 2 :
Scénario pour le total de cinq ans
Valeur de l'échange international des émissions des gaz à effet de serre du Canada

Hypothèses du scénario :

1. la réduction des émissions du Canada s'établit à 140 millions de tonnes métriques d'équivalent CO_2 par an.
2. le prix de l'unité d'émission de CO_2 va de 11,50 à 23,00 $CAN par tonne (de 30 à 60 $US par tonne de carbone).
3. le Canada remplit 35 p. cent de son engagement relatif à la réduction de ses émissions par le biais de l'acquisition internationale d'unités d'émission. Les acquisitions totales s'élèvent à 49 millions de tonnes par an.
4. cinquante p. cent des acquisitions d'émissions internationales proviennent de l'EDE et de l'AC, 50 p. cent proviennent du MDP (24,5 millions de tonnes chacun).

	Prix hypothétiques des unités d'émission	
Dépenses totales des cinq années sur :	11,50 dollars canadiens/t CO_2	23 dollars canadiens/t CO_2
EDE + AC (122,5 millions de tonnes)	1,4 milliard de dollars	2,8 milliards de dollars
MDP (112,5 millions de tonnes)	1,4 milliard de dollars	2,8 milliards de dollars
Moyenne annuelle sur cinq ans	280 millions de dollars/an pour chacune	560 millions de dollars/an pour chacune
Moyenne des dépenses annuelles totales (toutes les acquisitions sont internationales)	560 millions à 1,1 milliard de dollars	

Le Tableau 3 montre les surplus et les déficits projetés pour 2010, où l'écart au chapitre des émissions est défini comme la différence entre les émissions projetées et l'objectif de Kyoto pour des pays donnés. La part du pays du total des émissions de CO_2 de 1990 visées à l'annexe B est présentée entre parenthèses. Pour les États-Unis, le Canada et la Russie, une gamme d'écarts projetés est présentée puisque de nombreuses estimations ont été établies. Les chiffres ne tiennent pas compte de l'incidence que peuvent avoir les changements de l'utilisation des terres sur les émissions projetées.

Il n'est pas approprié de penser que les pays qui prévoient des surplus sont les uniques vendeurs ni de tenir pour acquis que les pays qui ont des surplus seront capables de dicter les prix du marché. Les fournisseurs d'unités d'émission devraient comprendre des milliers d'entités au Canada et à

l'étranger, des projets d'amélioration des puits et des projets MDP. Si l'on utilise un système d'échange intérieur des droits d'émission, certaines entités canadiennes deviendront des exportatrices d'unités d'émissions. Bien que l'on s'attende à ce que le Canada soit un importateur net d'unités d'émission (selon l'hypothèse que les réductions des émissions seront moins coûteuses à l'étranger), une autre école de pensée soutient que la réactivité aux signaux des prix provenant du marché du carbone, combinée aux vastes terres forestières et agricoles canadiennes qui pourraient être utilisées pour améliorer les puits, pourrait faire du Canada un exportateur net d'unités d'émission.

On estime que le total des réductions nettes des émissions de gaz à effet de serre requises pour les pays susceptibles d'avoir un déficit (selon les projections du scénario de laissez-faire) varie entre 3 000 et 3 500 millions de tonnes métriques d'équivalent CO_2 (MTME CO_2). En utilisant des prix variant de 11,50 à 23 $ par tonne d'équivalent CO_2, la valeur du budget relatif au respect des engagements se situerait entre 17 et 35 milliards de dollars canadiens par an, pour une réduction totale de 3 000 MTME CO_2.

Poussons plus loin ces scénarios. Si les objectifs environnementaux du Protocole de Kyoto peuvent être atteints et que les mécanismes peuvent aider à ramener les coûts de 23 $CAN par tonne d'équivalent CO_2 à 11,50 $ par tonne, les économies globales en coûts relatifs au respect des engagements pourraient atteindre les 17 milliards de dollars canadiens par an.

Tableau 3:
Résumé des déficits et des surplus projetés, calculés selon la différence entre les émissions projetées basées sur les rejets actuels et l'objectif de Kyoto
(en millions de tonnes métriques d'équivalent CO_2)
(part des émissions de CO_2 visées à l'annexe B indiquée entre parenthèses)

Déficit		Surplus	
États-Unis (36,1 %)	1739-2200	Fédération de la Russie (17,4 %)	129-469
Japon (8,5 %)	305	Ukraine (6,6 %)	138
Union européenne (24,2 %)	163		
Canada (3,3 %)	140-185		
Australie (2,1 %)	85		

Les premières estimations de la portée potentielle du MDP indiquent des flux annuels allant de 350 à 1 750 millions de tonnes d'équivalent CO_2 par an, lesquels constitueront grosso modo de 10 p. cent à 50 p. cent de la demande totale pour les réductions (voir Vrolijk, 1999).

En utilisant un scénario conservateur de 400 millions de tonnes par an et le prix des permis utilisés ci-devant, les flux totaux associés au MDP pour les crédits devant être utilisés durant la première période d'engagement de cinq ans varieraient entre 23 et 46 milliards de dollars canadiens, soit de 4,6 à 9,2 milliards de dollars canadiens par an si on les échelonne en parts égales sur les cinq ans.

La mesure véritable dans laquelle le Canada et ses entreprises utiliseront les mécanismes de Kyoto pour acquérir des unités d'émission à l'étranger est fonction de la conception des programmes nationaux (p. ex., le gouvernement s'occupera-t-il de tous les échanges ; les entreprises participeront-

elles directement au marché?), des besoins en crédits de carbone externes (découlant de l'accroissement des émissions, des réductions nationales reconnues, comme les puits des sols et du coût des réductions nationales) ainsi que de la capacité à utiliser les mécanismes de façon efficace. Il est important que les entités canadiennes acquièrent de l'expérience relativement à chacun de ces mécanismes. La stratégie canadienne d'établissement d'un accès aux marchés peut notamment tirer profit des liens solides déjà créés dans les secteurs commerciaux ainsi que des relations intergouvernementales établies par l'ACDI, le MAECI et des accords bilatéraux.

Le rapport sur l'information commerciale préparé pour le Groupe de travail n° 2 de la Table de concertation sur les mécanismes de Kyoto présente l'examen de la perception de certaines entreprises canadiennes à l'égard du MDP et de l'AC. Les représentants de ces entreprises ont été choisis sur leur connaissance présumée du sujet. On a constaté des incertitudes quant aux règles du système d'échange de droits d'émission et à certaines questions concernant l'élaboration des projets : l'obtention d'approbations des pays et des organismes internationaux engagés et les coûts initiaux sont considérés comme des obstacles importants à l'utilisation des mécanismes d'échange basés sur des projets. En plus de ces obstacles liés aux « processus », des difficultés à composer avec les cultures étrangères ainsi qu'avec les systèmes politique, juridique et administratif étrangers s'ajoutent au défi à relever. Le rapport a conclu que les entreprises canadiennes manifestent, en principe, un niveau élevé d'intérêt à l'égard des mécanismes de Kyoto et que le principal élément les incitant à participer est le crédit pour mesures hâtives.

Appendice C: Terminologie

Additionnalité : même si aucune définition de ce terme n'est acceptée unanimement, l'additionnalité renvoie en général au fait que la réduction des émissions dans les systèmes basés sur des projets ait pu se réaliser ou non en l'absence dudit projet. L'additionnalité renvoie aussi au fait que le projet ait pu ou non être mis de l'avant en l'absence d'un engagement à réduire les émissions ou d'un financement spécial (souvent appelée « additionnalité financière »).

Application conjointe (AC) : mécanisme de Kyoto qui repose sur l'article 6 du Protocole de Kyoto. Il permet l'échange d'unités de réduction d'émissions (URE) découlant de projets de réduction d'émissions ou de renforcement des puits entrepris dans un pays visé à l'annexe I. Chaque tonne d'URE exportée entraîne une réduction équivalente de la quantité attribuée à la Partie hôte des projets d'AC ayant créés les unités exportées et simultanément accroît la quantité attribuée à la Partie acquérant les URE.

Bulle : un groupe de pays ou d'entités qui agissent sous une limite d'émissions commune et partagée. L'article 4 du Protocole de Kyoto reconnaît le droit à un groupe de Parties (p. ex.: l'Union européenne) de s'engager à atteindre un objectif d'émissions commun et à allouer à nouveau cet objectif sous une telle bulle.

Conformité : situation dans laquelle les émissions de gaz à effet de serre réelles d'un pays ou d'une entité ne dépassent pas la quantité attribuée, corrigée en fonction des unités d'émissions échangées.

Coût de la réduction : coût de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, souvent exprimé en $US par tonne d'équivalent CO_2.

Crédit : unité échangeable reflétant le volume de réduction des émissions produit par des projets de réduction d'émissions.

Droit (PQA) : unité échangeable qui constitue une part de la quantité attribuée ou du budget d'émissions. Les droits sont exprimés en tonnes d'équivalent–gaz carbonique (CO_2e).

Échange d'émissions : système basé sur les marchés dont le but est de permettre à de multiples sources de polluant d'arriver collectivement à réduire le coût total d'atteindre un objectif commun de réduction. L'échange d'émissions permet aux sources de choisir entre réduire leurs propres émissions ou surseoir à leurs obligations de réduction en achetant un surplus de réductions faites par d'autres sources. Deux formes de système d'échanges sont souvent citées ; le "marché ouvert" ou système basé sur des crédits (qui permet la génération de réductions au cas par cas n'importe où) et le "plafond et échanges" ou système de droits qui fixe un plafond commun aux sources couvertes et qui permet les échanges entre ces sources. Le protocole de Kyoto représente un hybride de ces deux approches.

Échange international de droits d'émission (EDE) : mécanisme de Kyoto référer dans ce document tout simplement comme l'échange de droits d'émission entre les pays visés à l'annexe B. L'échange de parts des quantités attribuées entre les Parties visées à l'annexe B repose sur l'article 17 du Protocole de Kyoto. Quelques fois on y réfère aussi en tant qu'échanges de droits qui représentent des parts des budgets nationaux d'émissions.

Emprunt : utilisation d'une partie d'une quantité attribuée pour une période ultérieure pendant la période en cours.

Épargne : conserver des unités d'émissions pour les vendre ou les utiliser au cours d'une période d'engagement ultérieure.

Examen : processus par lequel la conformité d'une Partie est évaluée. Le premier examen sera effectué après la première période d'engagement, donc après 2012.

Facteurs de conversion : chiffres utilisés pour transformer divers gaz à effet de serre en équivalent gaz carbonique, le numéraire utilisé comme unité commune de mesure des émissions. Le Protocole de Kyoto utilise des facteurs de potentiel de réchauffement du globe sur cent ans pour convertir différents gaz à effet de serre en équivalent gaz carbonique (CO_2e).

Fongibilité : qualité d'un système d'échanges d'émissions dont toutes les unités d'émissions ont leur pleine valeur et pour lequel on ne fait pas la différence entre les types d'unités (PQA, URE, REC) ou entre les sources (pays, entité ou projet).

Fuite : baisse de l'efficacité d'ensemble d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre ou du renforcement d'un puits suite au déplacement d'activités qui entraîne une augmentation des émissions nettes dans un autre endroit.

Mécanismes basés sur des projets : le mécanisme de développement propre et l'application conjointe, qui impliquent tous deux la création d'unités d'émissions par des projets individuels de réduction d'émissions et/ou de renforcement de puits.

Mécanisme de développement propre (MDP) : mécanisme de Kyoto qui permet la création des crédits dit de réduction d'émissions certifiées (REC) reflétant les réductions atteintes par des projets dans les Parties non visées à l'annexe I. Les REC peuvent être utilisées par les Parties visées à l'annexe I pour respecter l'engagement qu'elles ont pris en vertu de l'article 3. Les investissements effectués dans les pays non visés à l'annexe I contribueront à assurer un développement durable dans les pays hôte des projets du MDP (voir article 12 du Protocole de Kyoto).

Neutralisation : action visant à neutraliser les impacts environnementaux des émissions d'une entité.

Neutraliser : réduire les émissions ou renforcer les puits dans une autre période ou ailleurs afin d'éliminer les impacts environnementaux des émissions par l'entité qui entreprend la neutralisation.

Niveau de référence : niveau d'émissions pour un projet ou une entité. Les crédits de réduction d'émissions sont généralement équivalents à la différence entre les émissions "sans projet" ou "sans action" et le niveau d'émissions observé suite à la mise en place des actions de réduction des émissions (p. ex.: projets individuels ou actions à la grandeur de l'entité).

Partie : pays tel que représenté par son gouvernement national. Un pays devient Partie de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques en devenant son signataire, tandis qu'il devient Partie au Protocole de Kyoto en signant et en ratifiant celui-ci..

Plafond : objectif environnemental général quantifié qui peut être subdivisé entre pays ou entités. La somme des quantités attribuées aux sources d'émissions (pays ou entités) correspond à un niveau total d'émissions défini par le plafond.

Puits (réservoirs) : élément naturel, tels les forêts et les sols, dans lequel le gaz carbonique est retiré de l'atmosphère (absorbé) et emmagasiné (séquestré).

Quantité attribuée : engagement d'un pays visé à l'annexe B correspondant aux émissions totales allouées pour la période d'engagement. Les quantités attribuées sont mesurées en tonnes d'équivalent gaz carbonique. La somme des quantités attribuées qui correspond à une réduction des émissions de gaz à effet de serre des Parties visées à l'annexe B de 5,2 p. cent comparativement aux niveaux de 1990 pour la première période d'engagement allant de 2008 à 2012.

Réservoirs : voir puits.

Responsabilité : dans le cadre de l'échange international de droits d'émissions, processus utilisé pour attribuer la responsabilité dans les cas où la vente de parts de quantités attribuées fait en sorte qu'une Partie ne respecte pas ses engagements (non-conformité). La responsabilité du vendeur placerait toute la responsabilité sur la Partie ayant commis les ventes excessives. La responsabilité de l'acheteur placerait toute la responsabilité sur la Partie qui a acquis les parts des quantités attribuées de la Partie ayant commis les ventes excessives. Une gamme variée de propositions de système de responsabilité hybride situerait la responsabilité sur l'un ou l'autre ou les deux Parties impliquées selon les circonstances.

Réductions d'émissions certifiées (REC): réductions des émissions certifiées inhérentes aux projets du mécanisme de développement propre.

Revue : processus par lequel la conformité des Parties est évaluée. La première revue aura lieu suite à la fin de la première période d'engagement soit après la fin de 2012.

Source : tout processus ou activité humaine qui émet des gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

Supplémentarité : concept de restreindre l'acquisition d'unités d'émissions afin que l'utilisation des mécanismes de Kyoto soit "complémentaire" aux actions de réduction nette des émissions prises à l'intérieure des frontières d'une Partie. Tous les articles du Protocole de Kyoto établissant les mécanismes de Kyoto font référence à ce concept, qui peut ou non être défini en termes quantitatifs.

Surveillance : activité de mesure permanente ou périodique des émissions, des réductions d'émissions ou des activités de renforcement des puits.

Système de crédits : voir mécanismes basés sur des projets.

Unité de réduction des émissions (URE) : unité échangeable reflétant les réductions d'émissions découlant des projets d'application conjointe dans les pays visés à l'annexe I. Les URE peuvent être ajoutées à la quantité attribuée du pays investisseur. La même quantité est simultanément soustraite de la quantité attribuée du pays hôte afin que la quantité totale allouée à l'annexe I demeure inchangée.

Unités d'émissions : un terme générique utilisé dans ce rapport pour décrire toutes les formes de véhicules financiers dont le numéraire est la tonne d'équivalent gaz carbonique (CO_2e). Il comprend par conséquent les parts des quantités allouées (PQA), les unités de réduction d'émissions (URE) et les réductions d'émissions certifiées (REC).

Vérification/certification : processus entrepris par des entités indépendantes afin de confirmer l'efficacité des projets de réduction d'émissions, tel que requis par le MDP à l'article 12.7. La certification est l'attestation par une entité opérationnelle (telle une agence d'inspection ou une firme comptable) que les réductions d'émissions produites par le projet de MDP sont valides.

Références

Climate Change Economic Analysis Forum, « Understanding International Contexts for Canada's National Implementation Strategy », Document de travail sur les mécanismes de Kyoto. (Préparé par l'Economic Analysis Forum et AGRA Earth & Environmental Ltd.), 19-20 mai 1999. Montréal.

Environmental Defense Fund, « More Clean Air for the Buck: Lessons from the Acid Rain Emissions Trading Program », novembre 1997.

« Individual Transferable Quotas for Fisheries Management: the New Zealand Experience », présentation faite par Stuart Calman, ministère de l'environnement de la Nouvelle-Zélande, à la séance d'inauguration du Greenhouse Gas Emissions Trading Policy Forum, juin 1997, Chicago.

Lee, David, « Ozone Protection in the United States: Elements of Success », Elizabeth Cook, ed., World Resources Institute, 1996.

Ressources naturelles Canada, « Perspectives énergétiques du Canada : 2010 », Document de travail, Division des prévisions énergétiques, octobre 1998.

Ressources naturelles Canada, « Perspectives énergétiques du Canada : 1996-2020 », Division des prévisions énergétiques, avril 1997.

Sandor, Richard et Skees, Jerry « The Emerging Carbon Market Offers Major Opportunity for U.S. Farmers », *Choices*, mars 1999

Sandor, Richard et Walsh, Michael, "Market Architecture, Quality Control and Performance Risk: Can the Commodity Markets Inform the Design of the Clean Development Mechanism" préparé pour le "Aspen Global Forum américano-brésilien sur le mécanisme de développement propre, 9-12 octobre 1998, Aspen, Colorado.

South Coast Air Quality Management District, « RECLAIM Program Three-Year Audit and Progress Report », 8 mai 1998.

U.S. Council of Economic Advisors, « The Kyoto Protocol and the President's Policies to Address Climate Change: Administration Economic Analysis », juillet 1998.

US Environmental Protection Agency Office of Policy Analysis « Costs and Benefits of Reducing Lead in Gasoline – Final Regulatory Impacts Analysis », 1985.

Vrolijk, Christiaan, « The Potential Size of the CDM »", Global Greenhouse Emissions Trader, numéro 6, février 1999, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

Walsh, Michael, "Potential for Derivative Instruments on Sulphur Dioxide Emission Reduction Credits" Derivatives Quaterly, automne 1994.

Liste des rapports présentés à la Table de concertation sur les mécanismes de Kyoto

Applied Research Consultant Market Intelligence for Joint Implementation and the Clean Development Mechanism. Ottawa, avril 1999

Braatz, Barbara and Catherine Leining. Report on Project Eligibility: Options for Defining Additionality and Baselines Under Article 6 and Article 12 of the Kyoto Protocol. Toronto, ICF Kaiser, avril 1999. 45 pp.

Environmental Financial Products L.L.C. & all International Emissions Trading (IET) Design Options Principal Methodological Issues. Chicago, mai 1999

Environmental Financial Products L.L.C. & all Options and Recommendations -- Clean Development Mechanism and Joint Implementation Transaction Process. Chicago, avril 1999.

Institut international du développement durable, « Accountability », rapport soumis au Groupe de travail n° 2 sur la Mise en oeuvre conjointe et le Mécanisme de développement propre, mai 1999.

Singleton, Bill. The Potential Supply of Emissions Reductions from Projects Implemented under Joint Implementation and the Clean Development Mechanism. Hull, avril 1999